



# **UNIVERSITÀ DI PISA**

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Scienze delle Pubbliche  
Amministrazioni

## **LA TRAPPOLA DELL'OSCURANTISMO LEGISLATIVO ITALIANO**

Candidata:  
Giusy Sammaritano

Relatore:  
Prof. Saulle Panizza

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

## INDICE

<b>Introduzione.</b>	3
 <b>Capitolo primo – Leggi italiane scritte male e difficili da applicare.</b>	
1. Premessa.	8
2. Il dissolversi delle caratteristiche tradizionali della legge.	11
3. I mali della legislazione italiana.	15
3.1 Decreto-legge strumento straordinariamente ordinario?	16
3.2. Maxi-emendamenti.	21
 <b>Capitolo secondo – I rimedi all’eccesso di regolazione.</b>	
1. L’esplosione delle politiche di semplificazione.	22
2. La semplificazione legislativa attraverso il taglia-leggi.	28
3. Le deleghe contenute nella legge del 2005, n.246: profili problematici.	30
4. Tagliar leggi con decreti-legge.	33
5. Luci e ombre sulle integrazioni e correzioni alle deleghe legislative contenute nel testo originario dell’articolo 14 della legge del 2005, n. 246.	38
 <b>Capitolo terzo – Il linguaggio del Legislatore.</b>	
1. La naturale oscurità del diritto.	44
2. La collaborazione tra giuristi e linguisti.	55
3. Legislatore e linguaggio.	60
4. Le possibili strategie di intervento.	66
5. L’italiano che si scrive a Bruxelles.	77

## **Capitolo quarto – Legislative drafting.**

1. Le tecniche di redazione dei testi normativi.	81
1.1 Le cattedre di insegnamento della tecnica legislativa: ipotesi interessante o semplice utopia?	88
2. Il personale preposto alla corretta progettazione normativa.	91
2.1 La tecnica legislativa e la politica a confronto.	94
3. I principali errori di tecnica legislativa.	98
4. Il vero obiettivo della tecnica legislativa: la qualità della legislazione.	102
4.1 La modifica al Regolamento della Camera dei deputati. La qualità è migliorata?	108
4.2 Il contributo della Corte Costituzionale al miglioramento della normazione.	117
<b>Conclusioni.</b>	122
<b>Bibliografia.</b>	136

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro nasce dall'interesse personale di studiare e comprendere i procedimenti di produzione normativa con particolare attenzione alla cattiva fattura delle disposizioni legislative del Paese. La possiamo definire come l'esigenza di guardare in faccia la legge, di vedere com'è fatta.

Il sistema giuridico italiano appare popolato da ombre, cioè da pure illusioni che della legge hanno solo l'apparenza ma non il corpo. Non c'è sicurezza sulla quantità delle norme in vigore, ma soprattutto del significato che esse assumono. "Le nostre leggi sono oscure e finiscono con l'essere benevolmente interpretate se alla porta bussa un amico, e viceversa applicate in modo rigido ai nemici, ai forestieri"<sup>1</sup>, recita un celebre aforisma. Se riflettiamo per qualche istante, ci rendiamo conto che da queste poche righe sorgono diverse verità. La legge è malata, e questa malattia ha portato al disfacimento del rapporto fra le istituzioni e i cittadini alimentando sempre più un sentimento di allontanamento e di rifiuto verso tutto e tutti. Se la legge si presta a mille fraintendimenti, allora l'effetto ultimo che si ottiene è quello di un disinteressamento totale e ciascuno fa per conto proprio. Gli anticorpi che dovrebbero annientare l'infezione sono già in circolo nell'ordinamento, ma la malattia della legge si è aggravata invece di alleviarsi. Sicuramente c'è qualcosa di sbagliato.

È vero che la complessità del sistema normativo dipende dalla complessità della realtà da regolare, ma per questo è necessario arrendersi a un diritto viziato, irrazionale e mutevole? Forse sì o forse no. La situazione attuale porta a porsi numerose domande: Come si pone rimedio ai difetti della legislazione? Come riescono i cittadini a difendersi da normative zeppe di insidie? E ancora. Se è vero che negli ultimi anni è cresciuta la sensibilità dei giuristi e linguisti nei confronti della buona scrittura delle leggi, come mai i risultati sono tanto deludenti? Perché non si notano miglioramenti, ma anzi un netto peggioramento? Si tratta di una situazione superabile? Esistono possibilità concrete per migliorare i testi rendendoli più leggibili e comprensibili? Le domande cui rispondere sono certamente molte, ma è questo il punto di partenza per cercare di capire i reali problemi del Paese.

---

<sup>1</sup> Giovanni Giolitti.

Le leggi sono lo specchio implacabile del tempo, ma le leggi del nostro tempo sono imprecise, frammentarie, sovrapposte e disordinate. Il complesso normativo non raffigura affatto un ambiente confortevole e rassicurante. Anzi, evoca l'immagine di una gabbia fitta e opprimente di un groviglio di leggi difficile da migliorare, dove sono presenti prescrizioni spesso irrazionali che generano continuamente ostacoli e incertezze. Oggi si assiste rassegnati al flusso incessante e inarrestabile di norme, e tutti concordano nel riconoscere come principale fattore della ipertrofia legislativa l'ampliamento sempre maggiore dei compiti dello Stato. In ogni Paese il numero dei testi normativi cresce senza sosta per far fronte a nuove esigenze, e l'aumento in questi casi non è inflazione. "*Ce sont les faux besoins législatifs qui ont un'action inflationniste*"<sup>2</sup>. Ma come distinguere questi falsi bisogni da quelli reali?

La legge è stata definita come "un bene di consumo sociale che si usa e si dimette come un qualsiasi altro prodotto"<sup>3</sup>. Non si hanno più leggi scolpite nel bronzo destinate a durare nel tempo, ma leggi fatte per *l'espace d'un matin*. "Leggi spicciole, leggi variabili, leggi che talora, consapevolmente o no, vanno anche a toccare le mura maestre. Sono leggi che mirano ad attuare quel compito che il pubblico potere s'è assunto sempre più ai giorni nostri e regolare la nostra vita nelle singole concrete determinazioni"<sup>4</sup>. In Italia, la tendenza a disciplinare dettagliatamente ogni attività dei cittadini attraverso il ricorso esasperato alla legge, spesso con il fine di eludere responsabilità e superare resistenze, è difficile da eliminare. Nel tempo questa cultura ha prodotto un elevato grado di inquinamento normativo: l'enorme quantità di norme stratificate, spesso contraddittorie e non coordinate fra loro, ha determinato l'effetto opposto rispetto a quello atteso, e cioè quello di ingenerare confusione e arbitrarietà.

Un eccessivo o comunque un cattivo uso dello strumento regolatorio genera una serie di conseguenze negative: alimenta la corruzione, determina ingiustizie, favorisce la conflittualità sociale, ingessa le attività economiche e appesantisce l'azione delle Pubbliche Amministrazioni. Troppe regole o regole confuse e contraddittorie equivalgono non di rado a nessuna regola, e la giungla legislativa produce quasi sempre l'incertezza del diritto, anticamera dell'illegalità.

---

<sup>2</sup> Jean Carbonnier.

<sup>3</sup> R. Pagano, in *Introduzioni alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 76.

<sup>4</sup> F. Vassalli, *Missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, in *Scritti in onore di F. Carnelutti*, Padova, Cedam, 1960, p. 741.

L'eccesso di produzione normativa, le qualità negative della stessa, la velocità del cambiamento e la difficoltà di percepire la regola vigente sono tutti sintomi ed effetti della cosiddetta crisi del diritto cioè del disfacimento della sua certezza nelle sue varie manifestazioni: certezza della vigenza della norma, certezza del significato, ma anche il mutamento improvviso della gestione della giustizia. "Nessun uomo sa precisamente quali norme in questo momento siano in vigore, nessun Legislatore, nessuna autorità, nessun giudice, nessun popolo"<sup>5</sup>. Non si hanno "poche leggi, chiare e semplici ben digerite e ben rispettate"<sup>6</sup> alle quali aspirava Rousseau, ma molte leggi oscure e complicate, poco note e spesso inosservate.

L'*Olimpo* deve rendersi conto che la legge non è il rimedio per tutti i mali. Una volta approvata si può dichiarare il problema risolto, quando poi ci si accorgerà che invece è rimasto si proporrà una nuova legge senza preoccuparsi troppo di quelle che sono già in vigore, alimentando l'inflazione normativa con leggi poco realistiche e contraddittorie. Nell'intento di curare un male se ne provocano di nuovi e maggiori. Non facciamo in tempo a metabolizzare che vengono emanate nuove norme indebolendo anche le leggi meglio scritte. Si deve avere consapevolezza del peso delle parole riservando attenzione e rispetto per il destinatario, in quanto "gli errori materiali nella redazione delle leggi costituiscono per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea a impedirgli la comprensione"<sup>7</sup>. Oggi, lo stesso esperto del diritto si trova dinanzi a ostacoli insormontabili per penetrare in quella che è stata definita la "boscaglia legislativa", e cioè reperire una norma, comprendere la sua collocazione e verificare se è ancora in vigore.

Nel corso di questi ultimi anni si è avuta una forte espansione dell'utilizzo dello strumento legislativo. Pertanto, se vi sono problemi di linguaggio delle leggi – e indubbiamente vi sono – sono anche legati a questo mutare ed evolversi continuo dello strumento legislativo, che a sua volta corrisponde a una mutazione istituzionale del circuito Parlamento-Governo. La società è talmente intossicata di regole giuridiche che è complesso disintossicarla. L'esigenza di semplificazione dell'ordinamento giuridico, invertendo la rotta basata sulla formula del "sempre più diritto"<sup>8</sup>, ha provocato l'effetto opposto.

---

<sup>5</sup> S. Simitis, *Crisi dell'informazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>6</sup> J.J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, 1772, cap.10.

<sup>7</sup> Corte Costituzionale n.185/1992

<sup>8</sup> F. Canelutti, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, Rimini, Maggioli Editore, 1956, p. 1185 ss.

Ci si illude di poter risolvere il problema mediante l'adozione di poche prescrizioni, ma minuziosamente dettagliate, determinando non poche problematiche che si riflettono sull'applicazione delle leggi, sul ruolo degli interpreti e degli operatori del diritto. Accanto alle esigenze di semplificazione si sta facendo largo una pressante necessità di fissare regole uniformi e condivise per la creazione e il miglioramento della legislazione, perché una legge ben scritta è una legge che meglio si presta a essere conosciuta e rispettata da parte dei suoi destinatari. Ma affrontare lo studio della buona scrittura delle norme è questione quanto mai delicata e articolata per l'ampiezza del tema che incrocia diversi aspetti.

Il tema della qualità della legislazione si è posto al centro dell'attenzione di tutte le istituzioni – Governo, Parlamento e Regioni – assumendo un peso rilevante. Essa rappresenta la condizione necessaria per il conseguimento di valori come l'efficienza, la sicurezza giuridica e il legittimo affidamento del cittadino alla legge.

La qualità costituisce il principale obiettivo cui il Legislatore dovrebbe tendere nello svolgimento dell'attività di produzione normativa. Si tratta di un obiettivo perseguibile attraverso un'adeguata programmazione delle iniziative normative, un'approfondita analisi dell'impatto degli interventi, nonché una completa istruttoria e un efficace coordinamento tra gli organi competenti. Non basta intervenire per correggere di volta in volta singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive e inutilmente rigide. È necessario, invece, modificare il processo di produzione delle regole, cioè realizzare una vera e propria politica per la qualità della regolazione, una cultura approfondita della legistica e una conoscenza ben salda delle regole di *drafting*<sup>9</sup> formale e sostanziale per un ordinamento giuridico organico e ordinato al fine di arginare l'incertezza giuridica. Tutti aspetti che in Italia non sono ancora all'avanguardia. Sebbene gli sforzi compiuti – e quelli che si stanno compiendo – sono importanti, l'obiettivo di far acquisire una coscienza ancora più forte ai deputati e agli organi politici sui temi della qualità della legislazione, e i relativi aspetti linguistici della legge, non è ancora stato raggiunto completamente.

La tecnica legislativa si fonda su principi chiave come la chiarezza e la precisione, ma tali principi nella prassi sono altamente ignorati dal Legislatore. I difetti insiti nel linguaggio giuridico fanno sì che il messaggio non giunga al destinatario o almeno non vi giunga in maniera corretta, e il divario tra il senso che il Legislatore

---

<sup>9</sup> L'uso di un termine inglese probabilmente è dovuto al fatto che è difficile sostituirlo con un termine in italiano che, in maniera altrettanto sintetica, renda bene il concetto.

attribuisce alle sue parole e il senso che dalle stesse parole ricava l'interprete minaccia la certezza del diritto. Ma la corretta applicazione di tutte le regole di tecnica legislativa al fine di ottenere un testo normativo chiaro e preciso garantisce l'effettiva eliminazione di ogni dubbio interpretativo?

L'elaborato si prefigge la finalità di esporre le reali condizioni del sistema normativo italiano e della sua evoluzione. Si tratta di condizioni che ci toccano molto da vicino cui solitamente non facciamo caso, se non per qualche episodio particolarmente roboante che ci rimbalza addosso dai giornali. Forse perché siamo un po' come gli abitanti di una città termale, assuefatti da sempre a respirare le esalazioni sulfuree intrise di miasmi tanto da non notare più le differenze. Ma le differenze esistono, e di non poco conto. Nel frattempo siamo inquilini di una città con numerose leggi e diversi partiti in perenne disaccordo su ogni cosa. È una terra d'assurdi, eccessi e paradossi dove i parlamentari si ostinano ancora a credersi padri e padroni della volontà legislativa senza rendersi conto che i loro poteri sono trasmigrati altrove. Il disordine è sovrano: Gazzette ufficiali traboccanti di leggi, decreti, comunicati, circolari dove naufragano e oscurano anche le poche cose buone. La valanga di leggi e leggine anziché aiutarci nelle diverse circostanze della vita quotidiana ci disorienta e confonde. Tant'è che alla fine non conosciamo nulla, perché troppe informazioni equivalgono di fatto a nessuna informazione.



## Capitolo Primo

### LEGGI ITALIANE SCRITTE MALE E DIFFICILI DA CAPIRE

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il dissolversi delle caratteristiche tradizionali della legge. – 3. I mali della legislazione italiana. – 3.1 Decreto-legge strumento straordinariamente ordinario? – 3.2. Maxi-emendamenti.

#### 1. *Premessa.*

La cultura giuridica italiana è legata a forme costose e spesso inutili. La tendenza a disinteressarsi dei costi della regolazione, e a concepire la legge solo come una soluzione e mai come un problema, è ancora frequente. L'idea che problemi vadano sempre risolti dettando nuove norme limitandosi non solo a regolare gli aspetti generali delle singole materie ma entrando anche nel dettaglio applicativo, nel tentativo di legare le mani di chi dovrà applicare la legge, è un'abitudine che in Italia produce più danni che soluzioni. Le leggi dovrebbero essere il prodotto offerto ai cittadini per migliorare le condizioni del vivere civile e assecondare il loro operare, ma sovente sono concepite come l'espressione della supremazia dello Stato che impone il suo potere e il suo volere ai cittadini.

In Italia, come è noto a molti, ci sono troppe leggi rispetto a quanto avviene in altri Paesi. Troppe norme che mal si conciliano tra loro che conducono inesorabilmente al disordine “che non esprime solo il contrario dell'ordine ma indica qualcosa di più: perturbazione, confusione e perversione delle leggi”<sup>10</sup>. Si tratta di aspetti che potremmo paragonare ai sintomi di una malattia che inducono alla “pazzia” chi la legge – bene o male – dovrà poi applicarla. Ma tutti sanno che per poterla applicare è necessario conoscerla. Sicché, l'ingenuo lettore proverà in tutti i modi ad addentrarsi in un complesso e tortuoso ordinamento dal quale difficilmente ne uscirà. L'inflazione e il disordine normativo hanno raggiunto livelli intollerabili tali da provocare inefficienze, instabilità e arbitrarietà. I difetti del sistema regolatorio sono generalmente ridotti a una sola questione: l'eccessivo numero delle leggi. In realtà ne esistono anche altre e non meno importanti.

---

<sup>10</sup> V. Italia, *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 2010.

Le leggi sono sicuramente troppe ma sono anche emanate e modificate troppo frequentemente, poco coordinate tra loro, mal scritte, poco conoscibili, interpretate in modo incerto e incostante. Questa situazione patologica dipende da molti fattori come: un accentuato policentrismo normativo; una continua attività di produzione normativa; scarso o solo formale utilizzo delle regole di *drafting*; la perdita di centralità della legge ordinaria e l'aumento della centralità del Governo nella regolazione che, a fronte di un Parlamento afono e svuotato delle sue essenziali funzioni, costituisce il motore principale della produzione e della formazione delle leggi; un uso anomalo del potere di decretazione d'urgenza, ossia il frequente ricorso a decreti-legge sui quali costantemente vi si apportano modifiche, anche sostanziali, mediante un uso incontrollato di maxiemendamenti; l'assenza di strumenti efficaci di controllo dei procedimenti normativi; la farraginosità e lentezza delle procedure parlamentari, amministrative e giudiziarie; l'incapacità del sistema giudiziario di svolgere in modo efficace la funzione di garanzia dell'uniforme applicazione delle norme. Vi è quindi una normativa che è necessariamente imprecisa dettata dal desiderio di risolvere problemi contingenti.

Il cattivo modo di legiferare conduce al sovraffollamento del sistema normativo, portando alla nascita di molte nuove leggi rispetto a quelle che muoiono. Non serve a nulla "ghigliottinare" le norme superflue se poi vengono prodotte norme oscure, mal scritte, sovrapposte ad altre o addirittura restauratrici di disposizioni poco prima abrogate. Il peggio si ha quando la legge ospita una o più norme intruse, corpi estranei che rimangono invisibili al lettore.

È doveroso chiedersi a chi conviene questa situazione. Certamente non ai cittadini, quali semplici utenti del diritto: più la trama normativa diviene spessa e intricata tanto più sarà difficile capirla e metterla in pratica trovandosi catapultati in un inferno quotidiano dalla quale si può solo che essere disorientati. Oltre all'abbondanza delle leggi è necessario affermare che le cose non migliorano se diamo uno sguardo a come vengono realizzati i testi legislativi, ossia al linguaggio utilizzato dal Legislatore. Basta sfogliare una legge qualsiasi per accorgersi che è impregnata di contorcimenti sintattici; espressioni ipertecniche che precludono la possibilità di capire; eccesso di rinvii ad altre leggi che a loro volta richiamano ulteriori atti normativi, dando vita al cosiddetto fenomeno dei rinvii a catena; formule talmente enigmatiche da lasciare spiazzato il lettore; affermazioni ridondanti che non portano a nulla; smania di definizioni; il vizio di aggiungere parole su parole rendendo sempre più prolissi i discorsi senza tener conto che le parole rappresentano il "veicolo di comunicazione che qualifica e condiziona il funzionamento

di ogni regola normativa”, e dunque “il grande portale attraverso il quale il diritto entra nella coscienza degli uomini”<sup>11</sup>.

Perché introdurre vizi che inquinano la legislazione? Il capriccio della troppa precisione finisce per creare scappatoie, e utilizzandola a proprio favore si può farle dire tutto e il contrario di tutto disseminando l’ordinamento giuridico d’annotazioni puntuali e puntigliose rendendo difficili anche le questioni meno complicate. È corretto che il linguaggio giuridico impieghi termini precisi, perché la precisione serve a favorire la certezza del diritto. Ma talvolta di precisione ce n’è troppa, e il Legislatore tende a cadere nell’eccesso. Alcuni sostengono che agli errori del Legislatore si può sempre rimediare. Vero, ma perché ciò avvenga è necessario che qualcuno se ne accorga e che sia in grado di farsi ascoltare. L’impresa però è talmente faticosa e scoraggiante che si preferisce rimanere inermi. La passiva accettazione della legge, anche quando la sua formulazione andrebbe denunciata perché ambigua o incoerente, genera un sentimento di inferiorità e di disaffezione nei confronti del diritto che prepara il terreno alla legge del più forte, al sopruso, alla prevaricazione.

Le leggi oramai formano “un oceano che tutto sommerge, e in cui non è più possibile distinguere un’onda dall’altra”<sup>12</sup>. In Italia sono tante – troppe – le cose che devono cambiare *in primis* le leggi, perché “la chiarezza della lingua del Legislatore è l’indicatore e il presupposto per lo sviluppo di un Paese: senza chiarezza non c’è sviluppo”<sup>13</sup>. Occorrono regole chiare trasparenti, comprensibili, necessarie per poter competere. È attraverso la buona scrittura delle leggi che il Legislatore può perseguire effettivamente ed efficacemente l’obiettivo politico che si prefigge, ma allo stato attuale delle cose questo non importa a nessuno o quasi.

---

<sup>11</sup> A. Merkl, *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, p.125.

<sup>12</sup> M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 19-20.

<sup>13</sup> L. Zanda, *Le leggi? Scriviamole in italiano*, in *Il sole24ore*, 22 maggio 2011, p.10.

## 2. *Il dissolversi delle caratteristiche tradizionali della legge.*

È in atto il fenomeno della trasformazione della legge che induce ad affermare con forza che la legge in quanto tale non esiste più. Si tratta di trasformazioni che hanno colpito in maniera incisiva la sua funzione, deformandola fino a farle perdere le sue connotazioni tradizionali. Essa non si caratterizza più per essere regola fissa, generale e astratta.

Il distorcimento della legge ha prodotto un elevato grado di insicurezza giuridica determinato dalla consequenziale proliferazione di leggi che non consentono di conferire al sistema limpidezza e definitività. La perdita dei caratteri tipici della norma ha provocato una degenerazione dello strumento legislativo, nonché una spaventosa sciatteria legislativa dovuta ai difetti tecnici di formulazione – anche molto gravi – delle disposizioni emanate dal Legislatore. Nell’attuale fase politica molti parlano di “crisi della legge” come conseguenza di una crisi del Parlamento, il quale dimostra forti limiti e incapacità nella produzione di buone regole in grado di sopravvivere al di là di quel isolato episodio contingente e straordinario che ne aveva sollecitato l’adozione privilegiando una regolazione “balbettante, occasionale, sovrabbondante, disordinata, non riconducibile a una ragione comune”<sup>14</sup>. Le leggi sono scritte con un linguaggio impreciso e atecnico – non di rado mutuato da quello politico – che rende affannosa e impenetrabile anche la sola lettura. L’effetto ultimo che si ottiene non può che consistere in una disorganizzata e oscura produzione di regole.

L’attenzione al tema non si limita alla sola quantità eccessiva di leggi prodotte, ma anche alla quantità esorbitante di articoli di cui una legge si compone. L’uso patologico dello strumento legiferatore innesca un’ulteriore conseguenza, ossia la scarsa durata delle leggi che “a ogni piè sospinto vengono sostituite se va bene, modificate nella gran parte dei casi”<sup>15</sup>, determinando così una preoccupante perdita del valore normativo. Se la legge appare non più destinata a regolare una pluralità di fattispecie concrete per una ragionevole durata di tempo, tale da poter ritenere una legge sufficientemente longeva, allora si avranno unicamente leggi limitate nel tempo le quali comportano effetti assai negativi sia in termini di efficienza che di credibilità dell’organo produttore di diritto.

---

<sup>14</sup> F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 3.

<sup>15</sup> F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Discorsi intorno al diritto*, Padova, Cedam, p. 425.

È opportuno individuare i principali agenti responsabili del disordine legislativo e della scarsa qualità redazionale degli atti normativi che rendono difficile la conoscenza del diritto non solo per i cittadini ma anche per gli esperti. I fattori che hanno determinato l'attuale instabilità normativa sono molteplici e profondi. La principale causa di questa deriva è che oggi il Parlamento è esautorato dalla funzione legislativa a beneficio del Governo. La stragrande maggioranza delle leggi approvate è di iniziativa governativa, mentre i parlamentari sono continuamente impegnati a convertire decreti-legge scritti frettolosamente. Le rilevanti scelte di politica legislativa sono sottratte al Parlamento, il quale pesa pochissimo negli equilibri complessivi, e attratte nell'orbita del Governo. È chiaro che la "funzione legislativa, tradizionalmente intesa, appare in fase recessiva"<sup>16</sup>. La conseguenza è che la "legge perde la sua rappresentatività e la sua funzione simbolica nella quale una collettività si riconosce e riconosce in larga misura i propri interessi nelle decisioni legislative"<sup>17</sup>.

Il sistema delle fonti sembra caratterizzarsi per la marginalizzazione della legge parlamentare a vantaggio di altre fonti legislative e per un metodo di produzione normativa cosiddetta a "cannocchiale". Un fenomeno che vede la legge parlamentare demandare e rimandare parti della scelta politica ad altri atti – primari, secondari, non normativi o di incerta natura – del Governo.

L'anomalia più preoccupante è la continua introduzione, con disinvoltura, di forme del tutto atipiche di atti normativi. La proliferazione di originali atti di incerta definizione ha provocato nel sistema una dispersione delle fonti del diritto, ingenerando numerose problematiche di difficile risoluzione. Il fenomeno accresce il tasso di complessità del diritto positivo, realizzando così un'impressionante quantità di tipi normativi<sup>18</sup> suddivisi in varie classi o categorie. Il moltiplicarsi del sistema delle fonti e dei relativi centri di produzione mette in crisi l'intera struttura, provocando una perdita della centralità della legge. Le conseguenze di questa anomala produzione normativa determinano una scarsa qualità e pesanti ricadute sulla conoscibilità, intellegibilità e chiarezza che si radicano direttamente nel prodotto finale, la legge, appunto, scaturendo nell'opinione pubblica la richiesta di maggiore trasparenza e correttezza.

---

<sup>16</sup> M. Ravera, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2007.

<sup>17</sup> G.M. Chiodi, *La legislazione tra etica e politica. Problemi regolativi*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>18</sup> Ad esempio: le leggi-provvedimento, le leggi meramente formali, le leggi di interpretazione autentica, le leggi di sanatoria, le leggi rinforzate, le leggi atipiche, le leggi-contratto, le leggi-incentivo, le leggi di programmazione, le leggi speciali, le leggi di settore, etc.

Un'altra tendenza frequente, in una legislazione spesso fatta di annunci estemporanei e iniziative volte a impressionare gli elettori per poi essere dimenticate, è l'ipocrisia di chi detta norme che di fatto non potranno mai funzionare. Il Legislatore si illude o finge di illudersi che i problemi si risolvano con un tratto di penna. Si tratta di un circolo vizioso: più si legifera, più occorre legiferare senza preoccuparsi dell'impatto delle norme, della capacità dei destinatari ad applicarle e delle reazioni dei cittadini. Una volta fatta la legge il ministro di turno rilascerà dichiarazioni e interviste nelle quali si vanterà di aver risolto il problema, mentre invece avrà solo alimentato l'incertezza del diritto. L'abitudine ad affrontare i problemi con leggi soddisfa esigenze di *marketing* politico: una legge può facilmente essere presentata come una panacea per tutti i mali anche se destinata a rimanere inapplicata. Ed è così che nascono molte leggi manifesto, le quali vivono solo sui giornali e nei discorsi elettorali.

Altre volte si ha a che fare con un anticipo della decisione normativa giustificata in nome dell'urgenza causando problemi insanabili alla certezza del diritto. L'abuso della decretazione d'urgenza, ossia lo sviluppo massiccio del potere di ordinanza del Governo, ha trasformato il Parlamento in un organo di mera ratifica delle decisioni governative, costringendo i cittadini alla fatica di prendere conoscenza e di adeguarsi a normative effimere che forse non si stabilizzeranno mai. I cittadini hanno a che fare con normative a intermittenza che in teoria dovrebbero trattarsi di strumenti capaci di dare una risposta normativa immediata, ma che nella pratica hanno solo alimentato una scarica di errori e rompicapi.

Ciò che sta accadendo è anche il frutto di un sistema politico malato. L'Italia da anni è attraversata da una profonda crisi di sistema che genera volontariamente leggi oscure per effetto di un persistente scollamento tra le forze politiche, il quale viene superato solo attraverso compromessi fittizi comportando la soccombenza della tecnica legislativa, ossia delle regole di *drafting*. La realtà ci fornisce molti esempi di anomala produzione normativa, come nel caso di decreti-legge convertiti in due sole letture tramite la questione di fiducia; si scopre che nelle leggi di conversione vengono accorpati più decreti-legge o addirittura che nella stessa legge di conversione vengono previste deleghe al Governo. Il risultato complessivo è quello di una vera e propria "fuga dalla legge" danneggiando irrimediabilmente la qualità delle leggi.

La produzione di regole legislative richiede tempo, costanza e consapevolezza. Si deve essere capaci a conseguire l'approvazione dei disegni di legge senza acrobazie, stravolgimenti o strane prassi.

Oggi è il Governo che dirige il Parlamento, e la ragione di questa affermazione è presto detta: le decisioni non trovano più nell'organo legislativo la loro sede naturale, poiché sono razionalizzate e composte dall'Esecutivo. Ecco perché si dovrebbe parlare di crisi tra i poteri e non di crisi della legge: sono mutate "le regole sulla ripartizione delle funzioni pubbliche tra i poteri dello Stato, conferendo poteri di determinazione normativa a soggetti sprovvisti di autentica legittimazione democratica"<sup>19</sup>.

L'ultimo fenomeno legislativo che ingenera uno scadente livello qualitativo della legge è la tendenza alla dispersione delle leggi nel mare *magnum* normativo che porta a comprendere con eccessiva difficoltà se una legge è attualmente in vigore, a quali altre fonti legislative essa si ricollega, se è stata modificata e da quale legge etc. Ciò ha determinato un forte allontanamento del cittadino dalla legge, quest'ultima sempre più sconosciuta e sempre più considerata un mero strumento nelle mani del potere. Una sorta di manifesto politico che dice tutto e niente, e quel poco che dice lo dice male.

L'incertezza della legge si riflette anche sulla sede che si dovrà fare interprete della portata normativa: la giurisprudenza. La cattiva scrittura delle leggi e il disordine del sistema normativo sono in grado di provocare un'applicazione arbitraria del diritto generando dannosi presupposti per la diffusione di sacche di corruzione. Il fenomeno, direttamente proporzionale al grado di complessità che attraversa oggi la società, non deve andare in nessun modo a discapito di valori democratici conquistati e oramai radicati. I problemi di certezza della legge derivanti da una continua e progressiva ambiguità del testo scritto della norma, che inevitabilmente comportano il sacrificio di situazioni soggettive dovute alla sostanziale in conoscibilità delle norme o comunque dalla difficoltà del loro reperimento, devono essere direttamente imputati da chi ne è la causa diretta: il Legislatore.

È bene affermare che i fenomeni degenerativi appena descritti non sono irreversibili, dato che basterebbe una maggiore attenzione per superare le deficienze del sistema. La preoccupante conseguenza che si manifesta agli occhi di tutti non è altro che una generalizzata deresponsabilizzazione verso i destinatari delle norme, i quali sono sempre meno – se non per nulla – tenuti in conto a favore del perseguimento di altre finalità.

---

<sup>19</sup> S. Rodotà, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritti*, Milano, Feltrinelli, 2009.

### 3. *I mali della legislazione italiana.*

È noto che per raggiungere il valore-obiettivo della qualità è necessario non solo ragionare di tecniche legislative in sé, ma occorre prendere in considerazione anche i procedimenti di produzione normativa nell'ambito dei quali tali tecniche vengono applicate. Lo sviluppo di questi procedimenti permette di cogliere la stretta connessione tra le caratteristiche della legislazione e quelle del sistema politico. È risaputo, infatti, come la loro disciplina incida pesantemente sulla qualità della legislazione favorendo tutta una serie di vincoli e incentivi agli attori – tecnici e politici – che vi prendono parte, i quali molto spesso si accusano l'uno con l'altro sulle responsabilità che erompono da tale attività.

Il principale fattore della cattiva qualità della normazione è rappresentato dal complessivo riassetto del sistema delle fonti realizzato attraverso il graduale allontanamento dai modelli previsti in Costituzione. Negli anni le profonde e repentine trasformazioni del procedimento legislativo parlamentare hanno portato alla crisi delle sue tradizionali caratteristiche. La “fame di norme primarie” si è trasferita altrove, dando origine a una serie di patologie che hanno determinato un forte deterioramento della qualità sia formale sia sostanziale della legislazione. Ciò ha comportato “l’emanazione di leggi e atti con forza di legge non solo scritti male sul piano lessicale, sintattico e strutturale, ma anche spesso inapplicabili, contrastanti con la Costituzione o con le norme dell’Unione europea o comunque bisognosi di ulteriori e spesso radicali ripensamenti”<sup>20</sup>, e raramente in grado di perseguire l’effetto voluto dal Legislatore. Alle difficoltà di funzionamento del procedimento legislativo ordinario si è cercato di porre rimedio non prendendo in considerazione la formazione di nuovi istituti o ulteriori canali di produzione normativa, ma attraverso un uso – abuso – di meccanismi già esistenti. È il caso dei decreti-legge, in particolare i cosiddetti decreti-legge *omnibus*, dei maxi-emendamenti con posizione della questione di fiducia e della delegazione legislativa.

Il fenomeno del Governo legislatore pone seri problemi sul piano della certezza del diritto. È quindi necessario – come vedremo nel prosieguo del lavoro – analizzare le difficoltà che scaturiscono dall’attuale legislatura in riflessione comparata rispetto al passato.

---

<sup>20</sup> U. De Siervo, *Cosa si intende per leggi “mal scritte”?* in *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale*, in *Rassegna Parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2010, p.279.



### 3.1 *Decreto-legge: strumento straordinariamente ordinario?*

La legge, avendo perduto quel ruolo di guida del sistema che tradizionalmente le spettava, è stata affiancata – sopravanzata – da altre fonti legislative. Si sostiene che per “rimediare all’assenza di apposite procedure parlamentari, che garantiscono ai disegni di legge tempi d’esame e di decisione certi e prevedibili, il Governo finisce per utilizzare in modo funzionalmente distorto gli strumenti di cui può disporre”<sup>21</sup>. Il decreto-legge si è “trasformato in uno strumento ordinario di legiferazione, con qualche tendenza a divenire lo strumento prevalente”<sup>22</sup>, provocando innumerevoli effetti devastanti. L’abuso del decreto-legge è un tema su cui si discute ormai da decenni, tanto da poter classificare il fenomeno come una delle costanti tipiche della nostra storia repubblicana. Gli effetti del massiccio ricorso alla decretazione d’urgenza si ripercuotono in modo palese e imponente sulla forma di governo alterando il rapporto fiduciario che, secondo il modello parlamentaristico, lega il Governo al Parlamento. Ciò induce a pensare di essere alle soglie di un superamento – se non addirittura di una vera e propria crisi – della forma di governo parlamentare.

Il consolidamento di tale prassi incide notevolmente sui profili strettamente connessi alla qualità del messaggio normativo, e dunque riconducibili più propriamente nell’ambito delle tecniche della legislazione. La cattiva qualità del messaggio normativo prodotto dal Governo finisce per diventare cattiva qualità di produzione parlamentare. Il Parlamento tende ad approvare la legge senza preoccuparsi di correggere le disposizioni mal redatte – anche in considerazione delle ben note difficoltà che sarebbe destinato a incontrare se volesse puntualmente ricostruire i necessari domini normativi – effettuando un mero travaso dal decreto-legge alla legge di conversione, contravvenendo alle regole di tecnica redazionale dei testi normativi e facendo propria quella utilizzata dal Governo. Tale via però contribuisce a disegnare, arricchendolo, quel circolo vizioso ritenuto responsabile del cattivo funzionamento del sistema. La XVI e la XVII legislatura – in corso – non possono che confermare la tendenza, ormai perdurante, secondo la quale una grossa percentuale della produzione normativa primaria è rappresentata da atti aventi forza di legge. L’uso massiccio di tali atti ha comportato, e comportata tuttora, un inadeguato disinteresse per le regole volte al miglioramento della qualità redazionale dei testi normativi.

---

<sup>21</sup> A. Predieri, *Il Governo legislatore*, in *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975.

<sup>22</sup> G.F. Ciaurro, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, X, Roma, 1988.

La loro malagevole lettura conferma che i soggetti istituzionali coinvolti nell'esercizio dell'attività di produzione legislativa non tengono affatto conto delle indicazioni di tecnica legislativa, realizzando "troppi e troppo gravi episodi di violenza del diritto"<sup>23</sup>. L'abuso della decretazione d'urgenza ha determinato una vera e propria usurpazione della funzione legislativa da parte del Governo, il quale è divenuto l'unico effettivo organo di propulsione delle leggi. Il Parlamento da organo titolare della funzione legislativa è divenuto un organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria espressa dal Governo. L'interferenza dell'Esecutivo sulla regolare produzione normativa di fonte parlamentare, sorretta da urgenze reali o dichiarate, ha prodotto una grave lesione alla certezza del diritto, nonché un elevato livello di entropia normativa a cui si accompagna l'alterazione della gerarchia delle fonti e la difficoltà di dare attuazione a una legislazione alluvionale, instabile e disordinata.

Il peso sempre più rilevante assunto dalla decretazione d'urgenza ha prodotto ricadute sull'andamento dei lavori parlamentari, dando origine a una sorta di bicameralismo alternato: la Camera titolare dell'esame in prima lettura di un decreto-legge invia il testo all'altra Camera che, obbligata dal termine finale in scadenza, assumere un mero ruolo di ratifica conclusiva precludendosi la possibilità di un esame più approfondito.

Il decreto-legge nell'immaginario costituzionale – tenendo conto anche delle opposizioni sull'opportunità di introdurlo in Costituzione<sup>24</sup> poiché costituisce solo "un pretesto che il Governo usa per decretare a sua volontà"<sup>25</sup> – è un atto dal contenuto puntuale ad alto grado di efficienza. Si tratta di caratteristiche che gli derivano ontologicamente dall'essere la prima e più pronta reazione a un caso straordinario che ingeneri necessità e urgenza. La realtà non tenta neanche una parvenza di fedeltà al modello ideale. La prassi è andata progressivamente allontanandosi in maniera sempre più marcata dal modello costituzionale, dando inizio a quella che a tutti gli effetti si può definire come "decretomania".

---

<sup>23</sup> G. Zagrebelsky, *Editoriale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, n. 1, 4.

<sup>24</sup> A tal proposito si veda della Seconda Sottocommissione il verbale di seduta del giorno 21 settembre 1946, laddove si approvò all'unanimità la proposta dell'on. Bulloni che stabiliva: "non è consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo", p. 259 del resoconto stenografico.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 257. Così si esprimeva l'on. Mortati. È dello stesso una preoccupazione anche collegata al pericoloso rapporto che potrebbe instaurarsi tra decretazione d'urgenza e cattiva qualità della legislazione, quando riferisce delle prassi che si erano instaurate nei governi precedenti a proposito dei provvedimenti predisposti e portati alla riunione del Consiglio dei Ministri: "li improvvisavano all'ultimo momento, concorrendo a formare quella legislazione tumultuaria, caotica e contraddittoria di cui tutti i cittadini sono vittime".

Il decreto-legge ha perso le sue connotazioni tradizionali, passando dall'essere uno strumento giuridico all'essere uno strumento a tutti gli effetti politico. È all'inizio degli anni Novanta che "l'abuso del decreto-legge subisce una brusca accelerazione"<sup>26</sup>. Non aumenta solo il numero dei decreti – che raggiungono quasi la media di uno al giorno – ma si rende questa forma di produzione "un modo ordinario e parallelo, se non prevalente, di legiferazione a fianco o addirittura in sostituzione di quello parlamentare"<sup>27</sup> provocando effetti negativi sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi. Il punto di massima emersione dell'abuso del decreto-legge va comunque rinvenuto nella reiterazione, non a caso definita uno "scandalo"<sup>28</sup>, una "pratica cancerosa"<sup>29</sup> che froda la Costituzione, puntualmente indicata come "il fenomeno centrale che ha permesso la radicale modificazione della funzione del decreto-legge nel sistema delle fonti"<sup>30</sup>. Il Governo ha iniziato sistematicamente a ripresentare i decreti-legge non convertiti anche più volte<sup>31</sup>, riuscendo così a eludere il limite di precaria efficacia.

La quantità dei decreti reiterati ha creato notevoli problemi pratici, generando un grave stato di incertezza dovuto alla vigenza di molte norme giuridiche già in partenza precarie poi introdotte stabilmente nell'ordinamento giuridico. Il meccanismo ha suscitato dubbi nell'opinione pubblica circa la loro reale stabilità, ponendo anche gli operatori giuridici in situazioni di estrema difficoltà per ricostruire il quadro normativo effettivamente vigente. Il decreto-legge viene ad essere profondamente e radicalmente snaturato, in quanto la reiterazione sistematica gli fa perdere la sua intrinseca e naturale provvisorietà. Il ruolo troppo ampio e disastroso della decretazione d'urgenza viene contrastato solo a seguito di quella che potremmo definire come la più importante decisione nella storia costituzionale del Paese.

---

<sup>26</sup> A. Celotto, *L'abuso del decreto-legge. I profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

<sup>27</sup> F. Modugno, D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, 1989, p. 425.

<sup>28</sup> G. Silvestri, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge iterati e reiterati*, in *I decreti-legge non convertiti* Atti del seminario Roma Palazzo della Consulta 11 novembre 1994, Milano, Giuffrè, 1996, p. 161.

<sup>29</sup> G.U. Rescigno, *Le tecniche Legislative oggi in Italia*, in G. Visintini, *Analisi di leggi campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995, p. 739.

<sup>30</sup> F. Modugno, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Milano, 1998, III, p. 64

<sup>31</sup> Nei momenti di massimo abuso si sono arrivate a contare ventinove reiterazioni successive di un solo decreto rimasto in vita per quasi quattro anni. Il provvedimento nasce nella X legislatura con il decreto-legge del 2 gennaio 1992, n. 1, viene convertito in legge il 23 dicembre 1996, n. 649.

Con la sentenza del 1996, n. 360, la Corte costituzionale dichiara che ad essere *contra constitutionem* è la prassi in base alla quale alle Camere viene presentato un decreto-legge – nuovo solo apparentemente – che si limita a riprodurre il contenuto di un decreto-legge precedentemente non convertito senza introdurre le sostanziali variazioni oppure l'assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità e di urgenza. La Corte considera la reiterazione una pratica utilizzata impropriamente dalla politica inserendo tra i colpevoli anche il Parlamento, il quale non ha mai fatto alcunché per fermare tale pratica. Anzi, ha cooperato all'erosione del proprio primato di Legislatore assecondando la conversione dei decreti-legge e non reagendo innanzi alla loro reiterazione. Negli anni di massimo abuso della decretazione d'urgenza ha mostrato la sua totale incapacità a legiferare con mezzi propri. Il suo atteggiamento passivo e reticente ha di fatto agevolato la produzione di una legislazione occasionale e frammentata.

La conclusione che sorge spontanea – a distanza di venti anni dalla sentenza – è che all'emergenza si continua a ricorrere con preoccupante frequenza, disattendendo al dettato previsto all'articolo 77 della Carta costituzionale. Il decreto-legge è ancora oggi una fonte ordinaria della legislazione, ma di una legislazione senza memoria storica e senza sguardo lungo. Il dato preoccupante è che se è vero che dopo il 1996 non si raggiungono più le cifre assurde registrate negli anni immediatamente precedenti alla sentenza sopracitata, anni *horribiles* della decretazione d'urgenza – 160 erano i decreti-legge presentati al Parlamento per la conversione nel 1996 prima della pronuncia della Corte – il fenomeno della decretazione continua ad avere una forte incidenza sulla produzione di norme primarie ben al di là di quanto l'emergenza richiederebbe, come evidenzia anche la Corte costituzionale nella sentenza del 2007, n. 171.

Se il ricorso alla reiterazione è scomparso persiste inalterato – se non addirittura peggiorato – l'altro problema che riguarda il profilo della qualità formale e sostanziale della legge. L'insistenza nell'uso di tale fonte del diritto comporta un aumento esponenziale di interferenze e sovrapposizioni nella produzione normativa che rende la decretazione d'urgenza sempre più scorretta, disordinata, tortuosa e farraginoso realizzando così una legislazione caotica, occasionale, priva di sistematicità, perlopiù contenente misure di tipo contingente in base alla convenienza del momento e approvate con una cognizione alquanto scarsa. Perciò, non deve sorprendere che le disposizioni legislative approvate abbiano durata breve o scarse possibilità di essere attuate.

La mancanza di stabilità genera un tale *caos* che “c’è da chiedersi, meravigliati, come abbia fatto il Paese a resistere al disordine che l’uso del decreto-legge crea”<sup>32</sup> dato che l’*alea* diventa sempre più elemento intrinseco dell’ordinamento giuridico con sacrificio di ogni certezza del diritto. Oggi la riduzione della frequenza del ricorso ai decreti-legge è solo apparente. È particolarmente evidente che i decreti-legge sono diminuiti di numero, ma cresciuti per numero di disposizioni. È stato rilevato come al termine del loro esame parlamentare risultino sensibilmente accresciuti in termini di contenuti normativi, finendo con l’essere addirittura raddoppiati. Si tratta di documenti sempre più ipertrofici e talvolta ipertecnici convertiti con un procedimento convulso corredato anche da questione di fiducia.

È dilagato il problema dell’inserimento degli emendamenti totalmente estranei all’oggetto normato dal decreto. I decreti-legge vengono arricchiti di ulteriori e diverse disposizioni secondo modalità del tutto anomale e abusive, determinando una totale eterogeneità e un maggiore peso normativo. Ciò che si verifica quindi è che “al treno del decreto” si aggiungono “tanti piccoli vagoni con la più svariata mercanzia”<sup>33</sup>. La prassi appena descritta – approvazione di numerosi decreti-legge di ampie dimensioni e dal contenuto eterogeneo – produce disastrose ricadute sulla qualità della legislazione. Il contenuto abnorme di tali provvedimenti richiede un tempo di analisi maggiore rispetto a quello effettivamente concesso. L’accelerazione temporale imposta alle Commissioni nell’esaminare testi eterogenei e complessi non può che riverberarsi sulla qualità normativa e sulla certezza del diritto, producendo testi normativi di difficile lettura e molto spesso non coordinati con la normativa in vigore. È scontato affermare che tanto più diversificato è il contenuto del testo, tanto meno il Parlamento può approfondirne il vaglio. Negli anni sia la Presidenza della Repubblica<sup>34</sup> che la Corte Costituzionale<sup>35</sup> hanno cercato di valorizzare il requisito dell’omogeneità del decreto-legge<sup>36</sup>, ma i Presidenti delle Camere faticano ancora a tenere a freno le smanie emendative dei parlamentari e dello stesso Governo.

---

<sup>32</sup> B. Caravita di Toritto, resoconto in: Senato della Repubblica – I Commissione, *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame, ai sensi dell’art. 143, comma 1, del regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*.

<sup>33</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 358.

<sup>34</sup> Nel 2004 il Presidente Ciampi ha richiamato “l’attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo”.

<sup>35</sup> Sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014.

<sup>36</sup> Art., 15 comma 3, della legge n°400 del 1988.

### 3.2 *Maxi-emendamenti.*

L'altro strumento in grado di portare forzatamente a compimento il procedimento legislativo è rappresentato dai maxi-emendamenti, sostitutivi del contenuto dell'originario decreto, nel quale confluiscono anche progetti normativi spiaggiati da tempo in Parlamento.

Nell'ordinamento non è infrequente imbattersi in strutture labirintiche e barocche, corpi di norme dove si nascondono altri corpi e altri ancora stipati in un gruzzolo di articoli. Il procedimento descritto dalla Carta costituzionale viene completamente disatteso. L'utilizzo di questo strumento risulta, per più versi, in contrasto con l'articolo 72, primo comma, in particolare laddove la disposizione costituzionale richiede l'approvazione articolo per articolo di ogni progetto di legge, rinnegando così tutte le caratteristiche che dovrebbero essere proprie del procedimento legislativo parlamentare. Sovente si ricorre al voto di fiducia, il quale offre numerosi vantaggi. Il Governo è in grado di compattare la propria maggioranza chiamandola a un unico voto per appello nominale sull'intero provvedimento in discussione, evitando gli imprevisti legati alle votazioni in Assemblea dei singoli articoli e degli emendamenti abbattendo i tempi di esame del provvedimento a discapito di possibili ostruzionismi parlamentari. È chiaro che gli svantaggi in termini di qualità, formale e sostanziale, dei testi legislativi approvati con tale modalità sono decisamente evidenti. Da un processo decisionale di questo tipo si generano disposizioni occasionali contemplanti misure di tipo contingente che producono conseguenze deleterie per l'effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico.

La Corte<sup>37</sup> ha comunque avallato lo strumento dei maxiemendamenti ritenendo derogabili i principi sanciti dall'articolo 72, primo comma, nei casi in cui il Governo abbia posto la questione di fiducia. L'istituto dei maxiemendamenti può considerarsi come l'esemplare delle *worst practices* nei procedimenti parlamentari, il quale provoca un progressivo, ma deciso, allontanamento dai principi costituzionali attraverso passaggi che considerati in sé possono apparire di entità minima ma che se guardati nel complesso risultano assai rilevanti.

---

<sup>37</sup> Sentenza del 1995, n.39, ripresa dalla Sentenza del 2013, n. 237.

## Capitolo secondo

### I RIMEDI ALL'ECCESSO DI REGOLAZIONE

**SOMMARIO:** 1. L'esplosione delle politiche di semplificazione. – 2. La semplificazione legislativa attraverso il taglia-leggi. – 3. Le deleghe contenute nella legge del 2005, n.246: profili problematici. – 4. Tagliar leggi con decreti-legge. – 5. Luci e ombre sulle integrazioni e correzioni alle deleghe legislative contenute nel testo originario dell'articolo 14 della legge del 2005, n.246.

#### *1. L'esplosione delle politiche di semplificazione.*

La complessità e la progressiva stratificazione della legislazione è frutto di una anomala gestione del sistema delle fonti. Il fenomeno da tempo presente nell'ordinamento italiano ha generato una regolazione disseminata di numerosi e distinti atti normativi in un susseguirsi di norme, termini, imposizione di adempimenti tra i quali è impervio districarsi, registrando una preoccupante tendenza a realizzare interventi ripetuti spesso sovrapposti o contraddetti da successive disposizioni. È riduttivo ricondurre il fenomeno del disordine normativo alla sola mala gestione delle fonti. Vi sono ragioni più profonde della complessità dell'ordinamento giuridico.

L'eccesso di legislazione e la cattiva qualità della normazione rappresentano un rilevante ostacolo per il principio fondamentale della certezza del diritto. La salvaguardia di tale principio ha comportato l'elaborazione e la realizzazione di apposite politiche di semplificazione al fine di ottenere ordinamenti più razionali, intellegibili e trasparenti. Nel tempo l'ordinamento giuridico italiano, sempre più caratterizzato da un'ipertrofia normativa, ha ritenuto indispensabile attuare specifiche operazioni volte alla semplificazione del *corpus* normativo per raggiungere l'obiettivo della buona qualità della legislazione. Il progressivo affermarsi dell'esigenza di una razionalizzazione dell'ordinamento, l'agevolazione della leggibilità del quadro prescrittivo, l'accessibilità da parte della comunità degli utenti e della sua chiarificazione attraverso una riscrittura più adeguata fa sì che anche l'Italia – seppur con ritardo rispetto ad altri Paesi – si doti di politiche di semplificazione normativa, trovando come suo primo terreno d'applicazione la semplificazione amministrativa per l'ottenimento di una maggiore razionalità, efficienza e trasparenza del sistema.

Le politiche di semplificazione del diritto non possono essere confinate in una riduttiva visione quantitativa, perché semplificare non significa necessariamente ridurre le regole. È risaputo come non sempre l'assenza di regole costituisce un fattore positivo capace di rendere più virtuoso o più efficiente l'ordinamento. Le regole ci devono essere, ed è necessario che siano chiare, efficaci, conoscibili e – se possibile – stabili nel tempo perché il cambiamento continuo e incontrollato costituisce un elemento di forte complicazione che sarebbe opportuno evitare. La semplificazione normativa esige un impegno focalizzato e perdurante nel tempo capace di contrastare una connaturale tendenza alla complessità normativa, garantendo la coerenza dell'ordinamento giuridico e la certezza del diritto – principi che la Corte costituzionale ha annoverato, anche di recente, tra i fondamentali valori di civiltà giuridica – per favorire un agire più lineare e più efficace.

Da più di venti anni “gli obiettivi di semplificazione sono stati proclamati da tutti i Governi, e le leggi volte a perseguirli si sono moltiplicate tendendo ad acquisire un carattere regolare nell'attività legislativa”<sup>38</sup>. In Italia, gli strumenti adoperati per la semplificazione normativa sono stati molteplici. A partire dai primi anni Novanta si sono susseguite delle vere e proprie “stagioni della semplificazione”<sup>39</sup>. La semplificazione nasce inizialmente come “semplificazione amministrativa” in risposta all'eccessiva burocratizzazione della Pubblica amministrazione, la cui inefficienza veniva percepita come un fattore intollerabile di perdita di competitività per il Paese. L'obiettivo acquisisce una posizione di assoluto rilievo nell'agenda politica, tanto da imporsi come traguardo da conseguire attraverso un'articolata operazione di riconformazione dei procedimenti amministrativi volta a eliminare o ridurre i profili di inutile complessità, onerosità, farraginosità, lungaggine e oscurità della normazione.

Lo strumento principale della politica di semplificazione è il regolamento in delegificazione, destinato a rappresentare per molto tempo l'unica fonte di disciplina per una lunga serie di procedure attinenti i più vari ambiti di attività della Pubblica Amministrazione. La delegificazione si prefigge la finalità di abbassare a livello regolamentare la fonte disciplinante una data materia, rendendola successivamente modificabile in modo più flessibile di quanto avvenga a livello legislativo.

---

<sup>38</sup> C. Barbati, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie* 3-4/2008, p. 435.

<sup>39</sup> Si parla di “stagioni di semplificazione” nel *dossier* predisposto dal Senato della Repubblica nel giugno del 2008 sulla semplificazione normativa.



Le operazioni di semplificazione amministrativa poste in essere hanno consentito “l’eliminazione di ogni superfetazione di norme, riduzione delle prescrizioni di procedure complesse e defatiganti mediante la eliminazione di formalità eccessive, nonché di autorizzazioni e di controlli non indispensabili”<sup>40</sup>. Le prime operazioni sistematiche avviate con la legge del 15 marzo 1997, n. 59, istituiscono per la prima volta la legge annuale di semplificazione<sup>41</sup>, quale “strumento legislativo permanente volto a rispondere, in via strutturale, al problema dell’eccessiva burocratizzazione della Pubblica Amministrazione”<sup>42</sup>. È in questa fase che al profilo puramente amministrativo si affianca l’intenzione del Legislatore di attuare una politica di semplificazione del sistema normativo in generale.

È necessario chiedersi quale sia stato l’effetto benefico che l’operazione di delegificazione ha apportato al tessuto della normazione. Il modello delegificatorio<sup>43</sup> finisce inevitabilmente per incrementare piuttosto che restringere la quota di norme in circolo nel sistema, con l’impossibilità di arginare la folla di norme che inquina la conoscenza del diritto. Lo strumento è del tutto impotente a ridurre la cifra complessiva delle norme in vigore, limitandosi a spostare il baricentro normativo dalla competenza delle Camere a quella del Governo. La spartizione della normativa in più fonti – dal rango primario a quello secondario – si trasforma in una moltiplicazione delle norme e non in un dislocamento del materiale normativo a quantità invariata rendendo ulteriormente difficile l’operazione da parte dell’interprete che, se prima poteva rivolgere la propria attenzione alla sola legge che regolava una certa materia, a delegificazione compiuta doveva necessariamente esaminare sia la legge autorizzatoria sia il regolamento autorizzato.

---

<sup>40</sup> R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 73-74.

<sup>41</sup> Le diverse leggi di semplificazione a oggi susseguitesi sono: la legge 8 marzo 1999, n. 50, “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998”; la legge 24 novembre 2000, n. 340, “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”; la legge 29 luglio 2003, n. 229, “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”. La scansione non è stata dunque annuale.

<sup>42</sup> A. Celotto, C. Meoli, *Semplificazione normativa, Digesto delle discipline pubbliche*, Torino, 2008.

<sup>43</sup> Così come delineato dall’articolo 17, secondo comma, della legge del 1988, n. 400, prevede nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione l’emanazione di regolamenti governativi, rimandando alla legge il compito di specificare le norme generali regolatrici della materia.

È chiaro che l'esito da ascrivere al passaggio dalla singola legge alla coppia legge-regolamento non garantisce una effettiva riduzione dello *stock* normativo, e neppure una situazione di migliore gestione complessiva della dinamica normo-produttiva. La quantità di diritto è cresciuta per effetto di un'azione delegificatrice praticata in dosi sempre più robuste, poiché anche laddove si aveva una sola legge sono subentrati due o più regolamenti sommergendo il cittadino sotto un'onda regolamentare anziché legislativa.

Il Legislatore italiano successivamente ha adoperato il termine semplificazione in un'accezione più ampia. Le leggi annuali di semplificazione hanno concentrato la loro attenzione sul riordino e sul riassetto del sistema normativo al fine di coordinare le disposizioni normative vigenti e far emergere la strategia della semplificazione dall'episodicità e frammentarietà per entrare in una prospettiva di costante e programmata realizzazione.

Gli strumenti impiegati nelle politiche di semplificazione normativa nel corso degli anni hanno subito un evidente mutamento di rotta, culminato poi nella scelta di assicurare il riassetto dei settori normativi attraverso la predisposizione di codici *per legem*. La prima legge annuale di semplificazione del 1999, n.50, prevedeva il ricorso allo strumento tipico della razionalizzazione-unificazione della normativa per settore: il testo unico misto. Si tratta di uno strumento destinato a ricomprendere “le disposizioni legislative e regolamentari riguardanti materie e settori omogenei”, allo scopo di assicurare il “coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti”<sup>44</sup> per contrastare il *caos* normativo e migliorare la conoscibilità delle norme dell'ordinamento. Era dunque prevista la raccolta in un unico *corpus* di norme sia legislative che regolamentari inerenti a un'unica materia. La *ratio* principale era quella di offrire a interpreti e cittadini una raccolta completa e organica della normazione, onde rinvenire in un unico testo, e per una materia determinata, sia la disciplina sostanziale dettata da norme di rango primario sia la disciplina procedimentale contenuta in fonti regolamentari. Il grado di imbricazione – come affermerà in seguito il Consiglio di Stato – esistente in molti ambiti tra la disciplina primaria e quella secondaria ha suscitato notevoli perplessità in merito alla questione della potestà conferita al Governo per l'adozione dei testi unici, etichettando la nuova figura normativa come atto di “difficile decifrazione”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Art. 7, comma 2, legge n. 50 del 1999.

<sup>45</sup> M. Luciani, *Il sistema delle fonti nel testo unico sull'edilizia*, in *Rivista giuridica edilizia*, 2002, p. 3 ss.

La nuova fonte normativa comunque non fu priva di rilevanti risultati prodotti, essendo sei i testi unici misti entrati in vigore<sup>46</sup>. La stagione dei testi unici fu breve e tormentata. I non lievi problemi interpretativi emersi, e le difficoltà derivanti da una loro manutenzione nel tempo, hanno indotto il Legislatore ad abrogare la norma che prevedeva l'istituto e a concepire il codice di settore come il nuovo strumento principe per il riassetto normativo.

Il cambiamento di prospettiva emerge nella legge del 2003, n. 229, recante “Norme in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (legge di semplificazione per il 2001)”. Indicata già nel titolo la codificazione è intesa come lo strumento di semplificazione da condurre mediante decreti legislativi di riforma dei singoli settori, offrendo agli operatori del diritto un riferimento certo, omogeneo e coerente. L'articolo 1 della legge del 2003, n. 229, sostituisce integralmente l'articolo 20 della legge del 1997, n. 59, individuando come obiettivo “la semplificazione e il riassetto normativo volto a definire gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni”<sup>47</sup>. Si delinea così un riordino e riassetto della normazione che consente di operare modifiche, anche sostanziali, alla legislazione vigente.

I codici costituiscono l'ultimo strumento con cui il Legislatore affronta il problema della complessità normativa. Il tentativo di semplificare, ridurre e ordinare le norme nei nuovi codici di settore è dovuta a una iper regolazione scaturita da fonti di diversa provenienza e dalla crescente incidenza del diritto europeo. L'operazione però non ha avuto nessun riflesso positivo sul piano della tenuta e della corretta gestione delle dinamiche della normazione.

---

<sup>46</sup> Si tratta dei testi unici: in materia di documentazione amministrativa; in materia di edilizia; in materia di espropriazione per pubblica utilità; in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea; in materia di spese di giustizia; in materia di casellario giudiziale, anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e relativi carichi pendenti.

<sup>47</sup> Ed in effetti, a partire da quella data sono numerosi i codici entrati in vigore: “Codice in materia di protezione dei dati personali” (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196); “Codice delle comunicazioni elettroniche” (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259); “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42); “Codice della proprietà industriale” (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30); “Codice dell'amministrazione digitale” (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82); “Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE” (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171); “Codice del consumo” (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206); “Codice delle assicurazioni private” (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209); “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna” (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198); “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

I codici di settore, essendo decreti legislativi contenenti esclusivamente norme di rango primario, non sono stati in grado di soddisfare l'esigenza di un quadro normativo completo e unitario a livello di fonti secondarie. Al contrario, i testi unici misti, al di là delle problematiche sollevate, fornivano un quadro organico ed esaustivo della regolamentazione non solo primaria di un dato settore ma anche delle relative norme attuative e integrative contenute in fonti di rango secondario.

## 2. *La semplificazione legislativa attraverso il “taglia-leggi”.*

L’incertezza sul numero delle leggi vigenti ha generato una matassa normativa difficile da sbrogliare, esortando il Legislatore a immaginare un meccanismo di tipo innovativo in grado di operare uno sfoltimento di atti normativi il più corposo possibile in modo da accrescere la leggibilità e conoscibilità dell’ordinamento a favore degli utenti. Ecco quindi che solo con l’ultima legge di semplificazione per il 2005, la n. 246, e dopo che i provvedimenti appena ricordati non avevano prodotto alcun sostanziale ed effettivo cambiamento all’interno del sistema, il Legislatore ha provveduto ad affrontare direttamente il problema dell’inflazione delle fonti normative di rango primario presenti nell’ordinamento giuridico italiano. La finalità che si prefigge la legge consiste nel dare corpo a quella che appare a tutti gli effetti come la più ambiziosa e complessa operazione di disboscamento legislativo della storia italiana finalizzata a conferire chiarezza, conoscibilità e accessibilità alle leggi. Si avverte per la prima volta la necessità di tagliare, sfrondare, varie leggi precedenti nel tempo: leggi desuete, superate o comunque non ritenute più “vive”.

Il meccanismo, ribattezzato nel gergo giornalistico con il termine di ghigliottina, prevede l’abrogazione generalizzata di tutte le norme ritenute obsolete ricavabili dalle disposizioni legislative statali entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970 anche se modificate con provvedimenti successivi. Il criterio di guida utilizzato per la delimitazione temporale della massa legislativa sottoposta allo scrutinio del Governo mette in luce le prime contraddizioni. La formula adoperata dal Legislatore del 2005 “anche se modificate con provvedimenti successivi” solleva un’ampia serie di difficoltà. La sibillina formula adoperata dalla legge non fornisce alcuna delucidazione sulla sorte di una legge ante 1970 sottoposta a una rinnovata *voluntas legislatoris*. Come si può reputare una disposizione legislativa potenzialmente obsoleta anche dopo una successiva rivalutazione da parte del Legislatore? E ancora. Si deve considerare travolta la normativa nella sua formulazione originaria oppure quella risultante dalle successive modifiche?

La complessa impalcatura ideata dal Legislatore appare a tutti gli effetti come una maxi-operazione di semplificazione normativa che presenta non poche ombre. Se da un lato può apparire giustificata, dall’altro si presenta come un sistema impreciso e grezzo. Molti sono gli aspetti problematici e le criticità – ivi compresi dubbi di legittimità costituzionale e il cattivo utilizzo delle regole di *drafting* – di tale complesso dispositivo, il quale ha rappresentato il tentativo più estremo nell’affrontare gli inconvenienti posti dalla radicata tendenza ipertrofica del sistema normativo e dall’accumularsi disomogeneo

e confuso degli interventi normativi. È allora legittimo chiedersi perché non intervenire sul momento della produzione legislativa? Perché si concentra l'attenzione su congegni di semplificazione ambigui ed eterogenei se il vero problema consiste in una produzione caotica e frammentaria? Si tratta di domande alle quali è difficile trovare una risposta certa. È opportuno evidenziare che se il sistema della produzione legislativa rimane immutato entro breve tempo ci ritroveremo di fronte a una situazione simile alla precedente. Il marchingegno escogitato può dare l'impressione, anche sotto il profilo propagandistico, di un immediato esito positivo, ma che in realtà – come vedremo nel prosieguo del lavoro – non risolve affatto il problema.

L'articolo 14 della legge del 2005, n. 246, allo scopo di conseguire gli obiettivi di semplificazione, ha richiesto al Governo di disporre un quadro conoscitivo sulla legislazione vigente comunicandolo in apposita relazione. La presentazione al Parlamento della *“Relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente”*<sup>48</sup> si conclude la prima fase del complesso *iter* per giungere alla riduzione dello *stock* di normazione primaria presente nell'ordinamento. La Relazione evidenzia la presenza di ben 21.691 atti vigenti di rango legislativo. Essa costituisce non solo un prezioso documento destinato a rendere più agevole il compito a giuristi e operatori del diritto, e mettere forse fine alla *querelle* sulla quantità di leggi vigenti che da molti anni ci tormenta, ma anche uno strumento idoneo ad accendere i riflettori su molte zone buie che caratterizzano il meccanismo della delega.

Il raggiungimento di un obiettivo, incontestabilmente nobile e di assoluta rilevanza, come l'accertamento delle effettive dimensioni del corpo legislativo vigente è senza dubbio un obiettivo che in un ordinamento normativo assai complesso, stratificato e disordinato come il nostro risulta tutt'altro che semplice o comunque di facile portata. Il poderoso sforzo compiuto è certamente ammirevole – se commisurato al breve tempo concretamente utilizzato e alla mole di materiale normativo da esaminare – ma in questa sede è opportuno andare al di là del piano propriamente quantitativo per soffermarci su un profilo più qualitativo dell'analisi, ossia alle diverse questioni problematiche che il Legislatore dovrà affrontare e risolvere nel dar corpo alla seconda e decisiva fase del meccanismo taglia-leggi.

---

<sup>48</sup> Relazione Pajno del 16 dicembre 2007.

### 3. *Le deleghe contenute nella legge del 2005, n. 246: profili problematici.*

La disciplina appena descritta presenta notevoli profili critici che hanno portato a dubitare sull'effettiva realizzazione di tale meccanismo. Il congegno ideato si presenta giuridicamente difettoso, e tra le critiche di maggiore peso che la dottrina ha rivolto al meccanismo della semplificazione normativa si colloca senza dubbio quella riferita alla possibile violazione, sotto più profili, della disciplina costituzionale sulla delegazione legislativa contenuta all'articolo 76 della Costituzione. Si tratta di una critica che ha sollecitato non poche perplessità – tanto da qualificarla come “una delega dai contorni assai poco definiti”<sup>49</sup> – perché conferisce al Governo poteri enormi nella ricognizione delle leggi da salvare senza una minima delimitazione di oggetto, materia, ambito, e senza risolvere concretamente le cause del disordine legislativo, il quale si riproduce inevitabilmente a ogni intervento legislativo che il Parlamento pone in essere. È chiaro che l'opera di riordino e di abrogazione delle leggi rischia di rimanere un'opera incessantemente incompiuta.

La prima questione sulla quale è necessario indagare è la definizione del rapporto fra le diverse deleghe legislative<sup>50</sup> contemplate all'interno della legge. Una sorta di reticolo la cui struttura di relazione interna non è di facile decifrazione. Si è posto anzitutto il problema di ricostruire il rapporto tra le due operazioni affidate al Governo: a) l'individuazione delle disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970 da salvare dall'abrogazione generalizzata; b) il riassetto normativo per materie, nonché l'armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore. Le due deleghe in questione sono distinte e autonome – per quanto logicamente collegate tra loro – oppure se delineano un'unica delega, e cioè una sorta di configurazione unitaria, sebbene bifunzionale, in quanto rivolta a far sì che il Governo provveda a individuare la normativa da mantenere in vigore sottraendola all'effetto della ghigliottina e contestualmente a operare un riordino della legislazione? L'archetipo apparentemente lineare rivela forti ambiguità circa le concrete finalità che il Parlamento ha inteso perseguire con la delega concessa al Governo.

---

<sup>49</sup> B. Caravita, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, p.3.

<sup>50</sup> Le diverse deleghe legislative sono contenute all'interno dell'art. 14 della legge del 2005, n. 246. Si tratta: a) delega salvifica delle disposizioni indispensabili; b) delega al riassetto della disciplina legislativa salvata; c) delega correttiva.

L'articolo 14 contempla al suo interno due obiettivi profondamente imbricati tra loro che, al contrario, sarebbe stato opportuno tenere rigorosamente distinti: quello di una semplificazione puramente quantitativa dello *stock* della legislazione vigente pubblicata prima del 1970, e quello di una semplificazione di tipo sostanziale da realizzare attraverso il riordino e riassetto di tutta la legislazione. È stato correttamente osservato che il perseguimento del secondo obiettivo, e cioè il riassetto, avrebbe potuto comportare la produzione di effetti di novazione, ossia la trasformazione della legislazione preesistente in nuovo diritto legislativo di matrice governativa. In altre parole, ci si sarebbe potuti trovare dinanzi ad atti normativi riproduttivi della legislazione vigente fino al 1969 in grado di prevalere sulle disposizioni legislative nel frattempo entrate in vigore, e quindi dinanzi a un delicatissimo problema della successione delle leggi nel tempo.

Ancor più fitte sono le nubi che si addensano sull'altra delega legislativa prevista all'interno dell'articolo 14 della legge del 2005, n. 246. Si tratta di una delega cosiddetta integrativa e correttiva mediante la quale il Governo può indicare ulteriori disposti normativi da mantenere in vigore, sempre nel pieno rispetto degli stessi principi e criteri direttivi contemplati per la delega principale. Al riguardo occorre domandarsi come ciò sia possibile. Come è possibile infatti che i medesimi principi possano autorizzare il Governo a riesumare disposti normativi in prima battuta ritenuti obsoleti, e quindi soggetti all'abrogazione, ma anche ad effettuare interventi finalizzati all'eliminazione di disposizioni a suo tempo salivate ma non più ritenute meritevoli di mantenimento? Come si riesce a concepire un modello unico per orientare percorsi così divaricati, anzi contrapposti?

Il marchingegno ideato desta notevoli perplessità che inducono ad affermare la totale inconsistenza dei principi e criteri fissati dal Legislatore delegato, perché "buoni a ogni uso". Il ripristino di efficacia delle disposizioni legislative contenute in leggi anteriori al 1970 – prima in vigore, poi abrogate e infine richiamate in vita – rischia di vanificare la stabilità dell'ordinamento e della certezza del diritto che il meccanismo taglia-leggi si propone di tutelare. La delega correttiva-integrativa finisce per attribuire al Legislatore delegato un *quid pluris* assolutamente sconosciuto, generando delicati problemi in tema di certezza del diritto e di diritto intertemporale. Volendo stilare un primo bilancio di questa vicenda è interessante notare che per molti, specie in un primo momento, il meccanismo appare come una mera operazione di immagine utile, al più, come "lavacoscienze" per i politici e per gli stessi tecnici che in materia di qualità della legislazione sembrano avere, almeno in Italia, parecchio da farsi perdonare.



Il Legislatore è stato tacciato di superficialità e faciloneria, oltre che di presunzione, per aver pensato di risolvere in un colpo solo un nodo così intricato, operando una serie di forzature della disciplina della delega legislativa prevista all'articolo 76 della Costituzione. Il meccanismo taglia-leggi si prospetta più come un manifesto politico-programmatico che una reale misura in grado di produrre risultati significativi in termini di riduzione dello *stock* normativo<sup>51</sup>. “Complicare è più facile che semplificare”, soprattutto in un settore per sua natura assai farraginoso come la produzione normativa in Italia.

---

<sup>51</sup> F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione*, in *Astrid rassegna*, 2007, p. 67-68.

#### 4. *Tagliar leggi con decreti-legge.*

Ci sono voluti ben quattro anni per la realizzazione di quella che si presentava come la più mastodontica e complessa operazione di riduzione dello *stock* normativo primario mai tentata nella storia italiana. Un percorso quadriennale attraversato da ben tre legislature, non pochi scetticismi e diverse deviazioni.

All'indomani del nuovo passaggio di consegne tra Governi di opposto colore politico, a seguito delle elezioni del 2008, e soprattutto dopo la nomina di un apposito Ministro per la semplificazione normativa<sup>52</sup>, ci si sarebbe potuti aspettare una decisa accelerazione nell'attuazione della legge del 2005, n. 246. Al contrario, il nuovo Governo anziché iniziare a dare attuazione alla delega – ancora aperta – ha preferito affrontare il problema della riduzione dello *stock* con un altro strumento espressamente denominato “taglia-leggi”, ricorrendo per ben due volte alla decretazione d'urgenza per disporre l'abrogazione di alcune migliaia di provvedimenti normativi. La *ratio* dell'intervento era quella di anticipare la soppressione di atti primari ritenuti obsoleti rispetto ai tempi scanditi dalla legge del 2005, n. 246, mediante uno strumento di maggiore certezza come l'abrogazione espressa e nominata.

A tale proposito merita soffermare l'attenzione su due decreti-legge che hanno disposto direttamente l'abrogazione espressa di 30.000 atti legislativi. Ci si riferisce essenzialmente all'articolo 24 del decreto-legge del 2008, n. 112, il quale ha disposto che “a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto” – e quindi dal 22 dicembre 2008 – sono o restano abrogati 3.370 atti legislativi; e all'articolo 2 del decreto-legge del 2008, n. 200, il quale ha disposto, con medesima formula, l'abrogazione di 27.806 atti legislativi, indicati in allegato, al decorrere del 16 dicembre 2009. Le operazioni di massicce abrogazioni di atti legislativi compiute dal Governo con decreto-legge hanno portato all'insorgere di una ulteriore serie di problemi e difficoltà.

Ma prima di procedere a un esame più approfondito è necessario essere pienamente consapevoli che, secondo la ricostruzione classica della teoria generale del diritto, l'abrogazione espressa si limita solo a porre un termine all'efficacia delle disposizioni abrogate e non di espungerle o cancellarle dall'ordinamento.

---

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 15, del decreto-legge n. 85 del 2008, come convertito dalla legge n. 121 del 2008, a questo Ministro sono stati, infatti, affidati: la presidenza del Comitato interministeriale, il coordinamento dell'attività dell'Unità per la semplificazione e la guida dell'attività di attuazione del “taglia-leggi”.

Lo scopo è quello di renderle inapplicabili esclusivamente ai fatti o atti posti in essere in data successiva al prodursi dell'effetto abrogativo. In sostanza, l'abrogazione espressa non determina in alcun modo la contrazione del *corpus* normativo vigente, il quale continuerà a essere pienamente applicabile – anche in futuro – a tutti i fatti o atti posti in essere prima dell'abrogazione. La scelta del Governo di compiere operazioni di semplificazione attraverso decreti-legge ha generato profonde inefficienze sul piano della stabilità della legislazione. L'abrogazione non si configura come un'abrogazione disposta, bensì come “abrogazione proposta”<sup>53</sup>, e cioè proposta al Parlamento che in sede di conversione – o addirittura attraverso atti legislativi successivi – ha potuto introdurre le opportune modifiche, sottraendo così gli atti normativi meritevoli di essere mantenuti ancora in vita dall'incombente effetto abrogativo. È chiaro che a risentirne è stata la stabilità dello stesso quadro di semplificazione normativa, segnato da inclusioni e successive espunzioni di atti legislativi dagli elenchi.

I risultati raggiunti mediante i due interventi qui esaminati sono del tutto privi di consistenza, e la ragione di ciò è presto detta: come si può dar credito all'idea che un intervento di abrogazione espressa – si noti bene – di atti che hanno esaurito i propri effetti si riveli della massima urgenza per recuperare un miglior grado di conoscibilità della legislazione statale vigente? Che tipo di contributo si può dare alla certezza, chiarezza e sistematicità dell'ordinamento giuridico attraverso l'abrogazione di atti legislativi i cui effetti sono già cessati da tempo? Sebbene l'operazione avesse come primario obiettivo quello di dispensare certezza ciò non potrebbe mai avvenire disponendo, come nel caso di specie, un'abrogazione espressa. Se, come affermato dal Legislatore, l'abrogazione espressa ha ad oggetto atti normativi a efficacia già esaurita, palesemente obsoleti, inutili, estranei ai principi dell'ordinamento giuridico attuale, addirittura ignorati o sconosciuti da tutti gli operatori che tipo di complicazioni possono derivare per l'interprete? Che effettiva utilità si può ricavare dalla loro semplice abrogazione espressa? Ma chi avrebbe mai potuto lamentarsi di questa formale vigenza?

La sensazione complessiva è che si sia trattato di operazioni sostanzialmente di ben scarsa utilità. Si possono definire come semplici operazioni di *marketing* semplificatorio focalizzate esclusivamente su dati statistici e numerici complessivi, ma ben lontane dall'apportare concreti benefici alla chiarezza dell'ordinamento e alla effettiva semplificazione dei compiti degli interpreti. Anzi, interventi di questo genere sono spesso caratterizzati da tutta una serie di inconsapevolezze, approssimazioni e

---

<sup>53</sup> P. Carnevale, *Per un tentativo di rilettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 88.

incongruenze dalle quali possono soltanto scaturire effetti opposti rispetto alla semplificazione.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza per svolgere siffatta operazione ha sollevato anche non pochi problemi di legittimità costituzionale. Evidente appare la lesione dell'articolo 77 della Costituzione sotto il profilo della mancata ricorrenza dei requisiti di necessità e urgenza che possono giustificare l'adozione della misura caducatoria. È poco credibile sostenere l'urgenza e la necessità di disporre l'abrogazione di atti normativi che in buona misura si collocano in un arco temporale tanto risalente, e cioè al precedente ordinamento costituzionale. Il differimento dell'effetto abrogativo previsto in diversi mesi finisce per privare di fondamento l'urgente necessità.

Ai fini dell'analisi appare necessario porre l'attenzione anche sull'enigmatico sintagma abrogativo "sono o restano abrogate" utilizzato in ambedue i decreti-legge. Si tratta di una formula entrata nel lessico del Legislatore, il quale sia livello regionale che statale vi ha fatto ricorso molte volte, specialmente in occasione di operazioni di maxi-abrogazione a fini di massiccio disboscamento normativo. La ragione del suo utilizzo si deve al fatto che l'intervento su ampi complessi di leggi e disposizioni, espressamente indicate in appositi elenchi, viene compiuto dal Legislatore versando in una condizione di particolare inconsapevolezza circa l'effettivo stato di vigenza della massa normativa colpita. Il carattere evidentemente ambiguo della locuzione adoperata dal Legislatore si spiega con l'esigenza di mettere l'interprete sull'avviso di non considerare gli atti nominativamente indicati come necessariamente abrogati, potendo il fatto abrogativo rimontare anche a un momento precedente. In altri termini, l'insieme degli atti coinvolti può comprensivamente qualificarsi come abrogato anche se per ogni singolo atto o disposizione non può dirsi con certezza se quell'abrogazione è disposta dalla clausola ablatoria, e quindi riconducibili nell'area del "sono abrogate" oppure da questa semplicemente ed espressamente certificata, e perciò collocabili nell'alveo del "restano abrogate".

Da quanto appena osservato risulta evidente la doppia funzionalità che contrassegna la formula ablatoria: da un lato, è costitutiva dell'effetto caducatorio e quindi in armonia con il generale obiettivo di riduzione dello *stock* normativo, ma, dall'altro, appare meramente dichiarativa di quell'effetto – in quanto già prodotto – e quindi non ordinata a un effettivo alleggerimento del corpo legislativo bensì a una chiarificazione della condizione del diritto oggettivo.

L'aspetto più significativo che preme sottolineare è che ciò che il Legislatore offre da un verso dall'altro sembra revocarlo, nel senso che volendo chiarificare e dispensare certezza finisce in buona misura per contraddire il suo stesso intento. La necessaria genericità della formula – che non può indicare quali fra quelli riportati negli elenchi siano atti e disposizioni ancora vigenti e quali invece abbiano già precedentemente cessato di essere tali – non alleggerisce l'onere per l'interprete costretto a suo malgrado a operare in proprio il relativo accertamento. È chiaro che la tanto desiderata abrogazione anticipata non ha prodotto nessun beneficio in termini di maggiore certezza sullo stato vigente della normazione.

L'esame dei contenuti dei due decreti-legge rivela un'ampia serie di incongruenze che sono perlopiù indice di buona dose di approssimazione e inconsapevolezza del Legislatore prevalentemente, se non esclusivamente, interessato a conseguire risultati statistico-numeriche a immediato impatto. Emblematica è la vicenda del numero di atti legislativi abrogati dal decreto-legge del 2008, n. 112. In tutti gli atti ufficiali che ne hanno accompagnato l'emanazione, ossia la conversione in legge e la successiva correzione, si fa esclusivamente riferimento al numero di abrogazioni espresse disposte: 3.574 atti nel testo originario del decreto-legge, 3.370 dopo la conversione, 3.294 a seguito delle correzioni operate con il decreto-legge n. 200. La successiva dichiarazione ruota però intorno a un taglio di circa 7.000 leggi, di cui 3.370 abrogati espressamente. L'operatore è dunque avvertito dell'avvenuta abrogazione di oltre il doppio degli atti legislativi espressamente individuati. Ma al di là dell'evidente contraddittorietà, il fatto che suscita più di una perplessità è che non si fornisce nessuna indicazione degli atti da considerare implicitamente abrogati né alcun criterio circa le ragioni che dovrebbero condurre l'interprete a ritenerti tali. La facilità con cui il Legislatore dispensa illusorie informazioni ci costringe ad avanzare ulteriori domande sul perché tali atti non sono stati né puntualmente censiti e indicati all'interprete né abrogati espressamente come tutti gli altri. L'intento del Legislatore consiste nella sola segnalazione all'operatore del fenomeno attribuendoli, nuovamente, l'onere di reperire caso per caso le singole abrogazioni.

Nell'impossibilità di procedere in questa sede a una valutazione capillare di tutti i contenuti normativi dei due decreti-legge ci si può limitare a segnalare qualche ulteriore incongruenza sull'operato del Governo, come ad esempio la duplicazione nell'indicazione degli atti da abrogare – si trattava di ben 119 casi – oppure l'elevatissimo numero di atti con titolo ed estremi di pubblicazione citati in modo impreciso o incompleto.

Altro dato emblematico – emerso per stessa ammissione del Ministro per la semplificazione normativa nel corso della conversione in legge del decreto n. 200 – è la accertata presenza di atti non aventi natura legislativa inseriti per errore. Il fatto che si trattasse di “soli” 320 atti conferma l’assenza di una seria verifica da parte del Governo sul rango formale delle fonti di cui si dispone l’abrogazione. Se l’obiettivo era di quello di assicurare certezza, la via seguita non appare la più appropriata possibile. L’evidente inadeguatezza del Legislatore nel dominare un’operazione di dimensioni assolutamente inedite ha lasciato il compito all’interprete di indagare sullo stato attuale del diritto, dato che si è limitato semplicemente a gonfiare l’elenco delle abrogazioni per trarne un maggiore vanto in termini di immagine complessiva dell’operazione taglia-leggi.

5. *Luci e ombre sulle integrazioni e correzioni alle deleghe legislative contenute nel testo originario dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005.*

Anche dinanzi a un quadro assai controverso e problematico risultante dal disegno originario, il Legislatore non ha limitato i suoi interventi volti a incedere direttamente sulla normativa di delega. In particolare, ci si riferisce al comma 18 dell'articolo 14 della legge del 2005, n. 246. Si tratta di una modifica puntuale intervenuta a opera della legge del 2009, n. 15, che incorpora alla previsione originaria della delega integrativa-correttiva il compito del riassetto. La modifica si presenta a tutti gli effetti come uno degli esempi più infelici del grado di consapevolezza del Legislatore in ordine all'operazione taglia-leggi, poiché intima l'esecuzione del nuovo compito non più nel rispetto dei principi e criteri direttivi della delega principale – come da logica – ma nel rispetto di altri principi e criteri direttivi previsti per la sola delega dedicata alla semplificazione e al riassetto.

La modifica del tutto poco comprensibile a un meccanismo che di per sé si presenta alquanto complesso è tipico di un Legislatore poco interessato alle pregiudizievoli conseguenze derivanti dal suo operare. Se non altro interventi di questo genere ricadono su noialtri, quali semplici utenti del diritto, costretti a condurre perizie e trarre conclusioni tutt'altro che piacevoli dal suo operato. Il nuovo intervento normativo – a dir poco particolareggiato – richiede uno sforzo maggiore di indagine, come quello di individuare una qualche logicità che ha condotto il Legislatore alla modifica oppure se tale rinnovamento costituisce una semplice crescita dei compiti della delega integrativa-correttiva originaria oppure in qualcosa di più.

La più evidente contraddittorietà si collega alla sostituzione dei principi e criteri direttivi che nella versione originaria della delega integrativa-correttiva risultavano come di consueto gli stessi della delega principale, ma che adesso sono esclusivamente altri. La macroscopica anomalia è passata del tutto inosservata anche al Consiglio di Stato, il quale, espressamente sollecitato a pronunciarsi sulla nuova formulazione del comma 18, ha semplicemente sostenuto che la modifica apportata rende la delega autonoma e ulteriore, esimendosi dall'evidenziare una qualsiasi incompatibilità. Ma anche ad accogliere la tesi di coloro che sostengono l'autonomia della delega integrativa-correttiva rispetto a quella principale non si riesce a comprendere come sia possibile realizzare un'opera di integrazione o correzione dove i principi e criteri direttivi – indicati nell'articolo 20 della legge del 1997, n.59 – sono del tutto inconferenti, se non privi di senso, al raggiungimento dello scopo.

Il fatto che poi con il decreto legislativo del 2009, n. 179, il Governo si sia limitato alla sola ricognizione degli atti normativi da salvare rinunciando al riassetto viene quasi da pensare che la “doverosa” modifica sia dovuta a un fondatissimo timore di non riuscire a realizzare congiuntamente la previsione prevista ai commi 14 e 15 dell’articolo 14, e cioè il censimento normativo anteriore al 1970 meritevole di essere sottratto all’abrogazione generalizzata e il riassetto dello stesso.

Decisamente più cospicue e rilevanti sono le modifiche introdotte dall’articolo 4 della legge del 2009, n. 69, il quale realizza una vera e propria riforma organica dell’intera disciplina contenuta all’articolo 14 andando a incidere sull’attuazione della procedura prevista dalla legge del 2005, n. 246, a pochi mesi dal suo compimento. Il Legislatore parlamentare – nel corso di lavori su un disegno di legge collegato alla legge finanziaria la quale accumulava materie e fattispecie tra loro del tutto eterogenee – ha colto l’occasione per intervenire, senza che vi fosse stata l’elaborazione di un articolato appositamente dedicato, al meccanismo taglia-leggi. La prima e più importante modifica consiste nella abrogazione del comma 16 dell’articolo 14, contenente la clausola abrogativa generalizzata e l’introduzione del nuovo comma 14-*ter* secondo cui “tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate”.

L’intervento in questione merita un’attenta considerazione. Il nuovo comma contiene un’anomalia: il Legislatore del 2009, a differenza di quello del 2005, si è completamente dimenticato di confermare in modo esplicito il riferimento alle disposizioni legislative pubblicate “anteriamente al 1970”, rendendo la norma in questione non più circoscritta espressamente alla legislazione antecedente a quella data. L’errore, refuso di un pessimo copia-incolla della precedente formulazione, rende l’esito interpretativo della nuova clausola taglia-leggi tutt’altro che certo e sicuro, poiché si disporrebbe l’abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni legislative statali successive al 1970.

Vi è anche un secondo profilo di possibile incertezza imputabile alla nuova formulazione della clausola taglia-leggi ascrivibile alla mancata individuazione di un termine rigido e predeterminato per la decorrenza dell’effetto abrogativo generalizzato. Il Legislatore del 2009 ha previsto un termine più flessibile: un anno dalla scadenza del termine per l’esercizio della delega principale.



Il differimento temporale dell'abrogazione in blocco della legislazione anteriore al 1970 è chiaramente finalizzato a prevedere un periodo di riflessione necessario per consentire al Legislatore di correggere eventuali errori o omissioni prima che l'effetto caducatorio, con tutte le sue conseguenze, si compia. La possibilità di uno scorrimento del termine di efficacia della ghigliottina a una data successiva rispetto al 16 dicembre 2010 avrebbe potuto determinare notevoli rischi di incertezza.

Altra novità di grande rilievo introdotta dall'articolo 4 della legge del 2009, n. 69, è senza dubbio l'aggiunta del comma 14-*quater* secondo cui il "Governo è altresì delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa di disposizioni legislative ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970". Si tratta dell'ennesima delega che va a comporre, incrementandolo, il *puzzle* delle deleghe che concorrono in vario modo alla realizzazione dell'operazione taglia-leggi. È l'unica delega esplicitamente deputata a intervenire sulla legislazione statale anche successiva al 1970, assumendo un potenziale orizzonte di intervento che va oltre alle delimitazioni contenute nelle altre deleghe. L'ambito oggettivo della delega è tutt'altro che definito, essendo di fatto riferito all'intero *corpus* legislativo dell'ordinamento statale, dato che manca una qualsiasi indicazione di principi e criteri direttivi disponendo così abrogazioni espresse senza nessuna definizione di indirizzi e linee-guida. Il Governo è dunque autorizzato a disporre l'abrogazione espressa di tutte le disposizioni legislative statali indipendentemente dalla data di pubblicazione anteriore o successiva al 1970 sulle quali era possibile riscontrare una abrogazione tacita o implicita, l'esaurimento oppure la privazione dell'effettivo contenuto normativo. L'intenzione del Legislatore, già emersa nelle audizioni tenute dinanzi alla Commissione per la Semplificazione della Legislazione<sup>54</sup>, era quella di estendere la portata dell'operazione anche alla normativa successiva al 1970 finendo poi all'atto pratico col coinvolgere l'intero ordinamento.

Ora, è assai noto come la legge delega sia divenuta una figura flessibile. Flessibilità accompagnata da un atteggiamento sin troppo disinvolto del Legislatore parlamentare nell'interpretazione dei vari fattori che costituiscono il contenuto minimo essenziale tracciato dall'articolo 76 della Costituzione.

---

<sup>54</sup> Il primo quesito sottoposto agli studiosi interpellati per l'occasione riguardava appunto la possibilità di utilizzare il procedimento taglia-leggi anche nei confronti della normativa successiva al 1969. La Commissione sostenne che tale eventualità non poteva in alcun modo rientrare nella previsione della delega principale. Solo successivamente si opta di introdurre l'estensione mediante una delega apposita.

La delega in esame non può essere ricondotta al modello disegnato dal suddetto articolo proprio a causa della sua eccessiva ampiezza e genericità, ma anche per gli eventuali effetti – tutt'altro che certi – che un'operazione di questo tipo potrebbe produrre a livello di diritto intertemporale. Si tratta di profili critici che sono aggravati dal fatto che mancano del tutto le limitazioni temporali all'azione del Legislatore delegato essendo potenzialmente ricompresa tutta la normativa legislativa statale vigente. La conseguenza è una evidente difficoltà di porre successivamente rimedio a enunciati oscuri e mal congegnati, nonché alle possibili questioni perniciose che questi possono generare. Si tratta di un'ulteriore conferma che occorre rivalutare il momento parlamentare di elaborazione delle disposizioni deleganti. A tal fine non occorre uno sforzo monumentale. Anzi, basterebbe valorizzare organi e procedure già esistenti come ad esempio il Comitato per la legislazione che ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento può contribuire in maniera assai significativa al raggiungimento di una qualità formale e sostanziale delle disposizioni di delega agendo ancor prima della loro approvazione.

Anche a voler prescindere dai profili di illegittimità costituzionale che viziano la delega contenuta nel comma 14-*quater*, l'operazione si è rivelata largamente inadeguata e approssimativa anche sul piano dei contenuti. Il senso da attribuire a questa operazione non è altro quello di un'abrogazione del già abrogato, e quindi di una inutile ridondanza. Che interesse suscita l'abrogazione di atti e disposizioni in buona misura già abrogati o insuscettibili di produrre effetti? Che utilità riveste l'abrogazione espressa di una disposizione già tacitamente o implicitamente abrogata? È possibile raggiungere in tal modo un maggior grado di certezza del diritto o si rischia di confondere ulteriormente la situazione?

La presenza di tante leggi dimenticate costituisce certamente un fattore di inquinamento del tessuto normativo. Eliminare queste leggi è sicuramente utile in termini di profilassi normativa e di certezza del diritto, ma non rappresenta un reale problema per i cittadini e per gli operatori del diritto che dalla loro presenza si accorgono raramente. L'aver attribuito al Governo tale compito si pone in contrasto con l'obiettivo principale che la delega aveva intenzione di perseguire, e cioè quello di dispensare certezza sulla vigenza del diritto. L'interprete – oltre che a doversi districare tra le tante operazioni taglia-leggi con tutte le relative problematiche che qui si è cercato di evidenziare – è costretto a provvedere in proprio alla verifica caso per caso delle abrogazioni espressamente disposte, poiché la semplice elencazione indistinta di migliaia di atti non

alleggerisce affatto l'onere per l'operatore giuridico. Se questa è prestazione di certezza, allora si tratta di un'operazione di livello non elevato.

Le ombre e le incertezze che gravano sui processi di riqualificazione del sistema normativo non sono poche. Si può affermare che tali operazioni hanno contribuito a una vera e propria moltiplicazione esponenziale della complicazione normativa. La stagione delle politiche taglia-leggi inaugurata con la legge del 2005, n. 246, ha condotto nei suoi risultati concreti a paradossi inimmaginabili. In dieci anni si sono avute solo quattro leggi di semplificazione la cui attuazione è stata perlopiù parziale, contemplando deleghe che col tempo sono scadute o non sono mai state attuate. Il carattere erratico, eterogeneo e incostante delle politiche di semplificazione, ma anche il passaggio da uno strumento all'altro in maniera repentina e poco consapevole ha determinato forti contraddizioni, incertezze e sovrapposizioni le quali denunciano chiaramente le insufficienze di una consapevole cultura della semplificazione e la mancanza di una strategia unitaria che ne governasse adeguatamente l'elaborazione prima e l'attuazione poi.

Le progressive ed esitanti modifiche indicano, da un lato, la ferma intenzione di portare avanti un intervento radicale di svecchiamento dell'ordinamento e una drastica riduzione dello *stock* normativo, ma, dall'altro lato, lasciano trasparire un notevole grado di incertezza circa le modalità più idonee per conseguire tali risultati. L'unico risultato che può dirsi sinora conseguito è quello di aver riprodotto all'interno del processo di semplificazione della normazione la stessa ipertrofia, contraddittorietà e scarsa coerenza che si voleva eliminare dall'ordinamento. L'elefantico e arzigogolato processo ha determinato una mole di problemi rimasti tutt'oggi irrisolti rivelandosi un ulteriore fattore di incertezza della legislazione.

Il vero pericolo per la certezza del diritto è lo stato confusionale in cui versa il Legislatore. Egli avrebbe potuto sfruttare le enormi potenzialità derivanti dal perseguimento degli obiettivi semplificatori ma si è solo accontentato di risultati puramente di mera facciata senza tener conto delle tecniche di *drafting* tali da garantire la snellezza e la fruibilità degli assetti legislativi, onde evitare discipline frammentarie foriere di dubbi applicativi e incertezze interpretative. La redazione delle leggi di semplificazione è stata spesso affrettata e carente sotto il profilo della tecnica legislativa – particolarmente mal scritta è la quarta legge di semplificazione – e il loro impatto reale è tuttora avvolto nel mistero.

Ciò conferma l'impressione che non vi sia stato un disegno politico chiaro, meditato e consapevole capace di guidare il Legislatore ma un'intenzione alquanto vaga. È chiaro dunque che sono operazioni di questo genere che rischiano di mandare in fumo la certezza del diritto, la quale continua ancora oggi ad essere calpestata da un deleterio modo di legiferare. A non aver giovato, a parere di chi scrive, è anche la perdita di neutralità del tema della qualità della legislazione a vantaggio di una eccessiva sovraesposizione politica come strategia di propaganda che come mezzo per la soddisfazione di un'esigenza obiettiva dell'ordinamento trasformandola in una questione di specifico accreditamento politico. Il timore è quello di aver assecondato una cultura della disinvoltura che finisce col trascurare l'idoneo uso dei mezzi, diffondendo fra i diversi decisori legislativi un sentimento di disagio per le regole a fronte della necessità di perseguire gli obiettivi. In tal modo, però, si rischia di creare una miscela pericolosa per la qualità della legislazione perché semplificare male significa complicare e generare incertezza.

## Capitolo terzo

### IL LINGUAGGIO DEL LEGISLATORE

**SOMMARIO:** 1. La naturale oscurità del diritto. – 2. La collaborazione tra giuristi e linguisti. – 3. Legislatore e linguaggio. – 4. Le possibili strategie di intervento – 5. L’italiano che si scrive a Bruxelles.

#### *1. La naturale oscurità del diritto.*

A fronte dei problemi fin qui enumerati è necessario esaminare le ragioni di fondo cui è legato il fenomeno della cattiva qualità della legislazione nelle sue caratteristiche più specifiche, mettendo in risalto i tratti che ne rendono difficile la comprensione e i principali aspetti che concorrono a delineare il fenomeno della legge oscura. È convinzione diffusa che il Legislatore italiano non riesca più a sottrarsi a questa patologia oramai divenuta cronica. Capita, e non di rado, che le leggi italiane siano intenzionalmente oscure, e questa volontà non è un problema recente. La nostra letteratura ci offre uno sconfinato assortimento di esempi, come la famosa espressione “d’entro le leggi trassi il troppo e il vano”<sup>55</sup>. L’obiettivo dell’elaborato consiste nel comprendere i meccanismi attraverso i quali è possibile ottenere l’oscuramento della legge e nell’espone i possibili rimedi in grado di depurare l’ordinamento dal troppo diritto, per sottrarsi da quella densità di atti e di disposizioni che cresce ogni giorno in modo incontrollato.

L’ordinamento giuridico da sempre ha una produzione normativa esorbitante a causa di un forte policentrismo normativo tipico della nostra forma di Stato, e quindi dovuta alla presenza di organi che detengono la potestà normativa. Se ne deduce che “l’aumento dei soggetti, e la loro eterogeneità, incrementa la probabilità della contraddittorietà dei loro interventi riconducibile all’incertezza degli obiettivi pubblici e all’aumento del numero dei produttori di regole in mancanza di adeguate forme di coordinamento e trasparenza”<sup>56</sup>, arrecando una grave insidia alla sicurezza dei rapporti giuridici.

---

<sup>55</sup> Paradiso, Vi, 10.

<sup>56</sup> M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, p. 22.

Da anni ci si sforza di calcolare il numero di leggi vigenti constatando a nostro malgrado una situazione anomala che induce ad attestare che il numero è ancora troppo elevato, doppio o triplo, rispetto a quello di altri Paesi europei. È evidente che se continuerà a prevalere tale atteggiamento allora l'intero sistema ne risentirà, aprendo spazi all'inganno, alla menzogna e all'opportunismo.

Il problema dell'inflazione legislativa, più che dal numero di leggi, è dato dal difetto di coordinamento e dal loro contenuto frammentario dovuto essenzialmente dal cattivo modo di legiferare con cui frequentemente si introducono norme urgenti e nascoste in leggi e decreti di prossima approvazione o conversione, ottenendo così disposizioni sparse tra un gran numero di leggi. L'opera di restaurazione di un quadro normativo disgregato non può che dirsi irrealizzabile dato che, oltre a trattarsi di un'operazione alquanto complessa dalla quale non è possibile avere risultati immediati, negli ultimi anni numerosi atti sono stati oggetto di abrogazione implicita e tacita rendendo il quadro confuso e altamente indefinibile. L'abrogazione di migliaia di leggi operata non ha prodotto né significativi benefici per i cittadini né una rilevante riduzione del numero delle disposizioni, ma soltanto una loro concentrazione all'interno dei provvedimenti legislativi. Il loro numero si è ridotto, ma il loro contenuto è diventato ancora più eterogeneo e complesso.

L'inflazione delle leggi rende "l'ordinamento giuridico simile a una casa zeppa di oggetti stipati alla rinfusa"<sup>57</sup>. Lo stato di ammassamento e subbuglio in cui versa il sistema non fa altro che alimentare il fenomeno: si preferisce redigere nuove leggi piuttosto che intervenire su quelle già esistenti generando una forte incertezza che rende imprevedibile anche l'attuazione concreta delle regole che, "pur essendo espressione immediata della natura pluralistica dell'ordinamento, ne compromettono sostanzialmente l'omogeneità, la coerenza e, dunque, l'efficacia"<sup>58</sup>. L'ammasso di leggi si pone come il terreno propizio per le antinomie, l'oscurità, il disordine. La loro sovrabbondanza comporta che solo poche di esse siano effettivamente osservate, lasciando spazio alla pratica giuridica portatrice di incertezza. Anche la durata media delle leggi – strettamente connessa con il registro linguistico attraverso cui il testo viene forgiato – tende a diventare sempre più breve e inconsistente, tanto da poterle definire come mere apparizioni fugaci.

---

<sup>57</sup> M. Aini, *La legge oscura*, cit., p. 22.

<sup>58</sup> F. Rimoli, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 87.

Non è un caso che la loro tendenza sempre più marcata alla volatilità e instabilità richiede costantemente l'esigenza di modificare norme entrate in vigore da pochi mesi o addirittura anche da pochi giorni.

L'ammontare eccessivo di norme non riguarda soltanto lo *stock*, ma anche il flusso. Non solo sono troppe, ma aumentano sempre e non diminuiscono mai. È accaduto, e accade, che molte leggi esauriscono rapidamente i loro effetti per poi essere dimenticate. In questi casi sarebbe preferibile ricorrere alla tecnica del *sunset law*, ossia leggi che hanno una scadenza automatica: decorso un certo termine perdono efficacia e si autocancellano, purché non siano esplicitamente rinnovate previa valutazione del loro impatto concreto in termini di risultati conseguiti. In Italia questa tecnica non è diffusa, e anche ai problemi di natura temporanea si risponde con nuove leggi che rimangono in vigore a tempo indeterminato.

Il meccanismo taglia-leggi – come evidenziato nelle pagine precedenti – è stato uno strumento attraverso il quale il Governo ha puntato molto per la riduzione del numero delle leggi e l'ottenimento di risultati utili sia in termini di conoscenza del sistema normativo sia in termini di profilassi legislativa, e cioè di eliminazione esplicita di leggi dimenticate ma mai formalmente abrogate, ma senza affrontare l'esigenza di sfoltire e riordinare la normazione realmente vigente. Si tratta di un'esigenza che può essere soddisfatta solo attraverso una paziente opera di riforma dei singoli settori della legislazione. Le problematiche che affliggono l'ordinamento non possono essere risolte attraverso terapie prodigiose. La miglior soluzione è proprio l'opzione zero, e cioè non fare niente. L'organizzazione della produzione legislativa italiana impedisce ancora il raggiungimento di leggi chiare e comprensibili favorendo un lento, ma costante, "inquinamento legislativo" inteso come "una rottura dell'equilibrio del sistema delle leggi dovuta alla crescita incontrollata di norme legislative e alla difficoltà di eliminare i rifiuti"<sup>59</sup>. Si tratta di un fenomeno che rende la legislazione oscura, poco comprensibile, lacunosa e spesso divergente con la *ratio* per cui è stata emanata.

La situazione degenera se esaminiamo l'aspetto qualitativo, e cioè quando si passa all'osservazione del linguaggio del Legislatore che sovente appare quasi congegnato ad arte per ostacolare la chiarezza e la semplicità del testo delle disposizioni tale da provocare un incontrollabile effetto di spaesamento e disagio per il lettore.

---

<sup>59</sup> A.A. Martino, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parlamentari*, n. 38/1977.

È risaputo come il fenomeno abbia oramai assunto dimensioni enormi, ma ciò che preme evidenziare è che in tutti questi anni è stato fatto poco o nulla per risolvere il problema incoraggiando, in tanti modi, la sua crescita.

La realtà in cui ci imbattiamo quotidianamente è drammatica. Il modo caotico ed estemporaneo con cui le leggi vengono elaborate va a scapito della loro fattura: non solo le leggi sono troppe e poco coordinate tra loro ma spesso anche scritte in cattivo italiano e poco comprensibili, dando vita a una produzione normativa impietosa e disordinata che conduce inesorabilmente al sacrificio della qualità delle leggi. Esiste “una grammatica per scrivere le leggi”<sup>60</sup> e ci sono dei manuali di tecnica legislativa: basta avere un po’ di pazienza per studiare, consultare e applicare questi manuali e le leggi risulteranno ben scritte e comprensibili. Ma la fretta è nemica della qualità, e le possibilità di sbagliare, pasticciare e confondere le cose si moltiplicano. Ciò costringe poi a perdere tempo per rimediare, scivolando in un circolo vizioso sempre più accelerato, affannoso e sfibrante. Ma rimediare “col senno di poi” è difficile perché spesso le soluzioni sono inadeguate, confuse o radicate negli stessi errori che erano all’origine del problema. Il risultato finale non è altro che una lingua ricca di contaminazioni che apre la strada a letture furbesche e capziose, al travisamento intenzionale.

La base per la manipolazione della realtà è la manipolazione delle parole. I testi giuridici italiani contengono una lingua talmente condizionata dalla necessità e dall’opportunità di valorizzare gli aspetti positivi e nascondere quelli più negativi, edulcorando la realtà o tradurla in espressioni accettabili ai più. È noto a tutti come il corroborante utilizzo delle perifrasi da parte del Legislatore abbia lo scopo di rappresentare la realtà nel modo meno virulento, ma più dolce possibile. In qualche caso, invece, procede senza infingimenti con rara nettezza e precisione. L’attuale modalità di produzione normativa costringe sempre più il Legislatore a nascondersi intenzionalmente: basta pensare a quel che avviene con la maggior parte dei decreti-legge, spesso infarciti di disposizioni dal contenuto misterioso, redatti rapidamente in luoghi in cui mancano gli esperti di tecnica legislativa per inviare messaggi politici agli elettori o per risolvere in modo poco meditato problemi di lunga durata. L’urgenza induce a rinunciare o svolgere frettolosamente l’analisi tecnico-normativa adoperata essenzialmente per la verifica e il rispetto delle buone regole di tecnica legislativa.

---

<sup>60</sup> S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, p.314.



I tentativi di arginare questo fenomeno attraverso la predisposizione di regole puntuali per la redazione degli atti normativi non sono mancati, ma i risultati conseguiti non possono dirsi soddisfacenti. Si hanno ancora disposizioni illeggibili, piene di rinvii a catena ad altre norme, poco conciliabili con quelle precedenti o perfino contraddittorie, che usano espressioni mai impiegate in precedenza destinate a generare incertezza e contenzioso e che affermano principi e prescrizioni diverse da quelle che erano nelle vere intenzioni di chi le ha scritte. Non è infrequente come dalla lettura di un atto normativo non si ricavi alcuna prescrizione, l'oggetto o il comportamento che si vuole regolare, né il modo in cui si intende farlo. Il Legislatore fa uso di espressioni assai generiche come ad esempio il riferimento alla “normativa vigente” oppure l'usuale rinvio a un “combinato disposto”, creando situazioni di indeterminatezza nell'ordinamento.

Gli esempi potrebbero continuare ancora, ma ciò che preme evidenziare è la prospettiva del destinatario che sovente si trova a fare i conti con la scarsa comprensibilità delle leggi e delle norme. La legge è uno strumento comunicativo che divulga l'informazione sui comportamenti che lo Stato chiede di tenere o evitare. Se questo è vero, allora la presa in considerazione del destinatario è fondamentale. Eppure c'è ancora chi sostiene che il “destinatario della legge, in una certa misura, non è il cittadino ma l'operatore del diritto”<sup>61</sup>. Ciò suona alquanto contraddittorio perché la norma reca un comando e il destinatario del comando è il cittadino dello Stato, e la democrazia vuole che quest'ultimo sia perfettamente informato della norma che deve rispettare. E ancora. All'affermazione: “le leggi dovrebbero essere scritte in modo da essere capite dai cittadini”, c'è chi sostiene che questo non è possibile né in teoria né nella pratica parlamentare. Tutto ciò non mina ogni sforzo di migliorare la leggibilità della produzione normativa? Se la legge per sua natura è destinata ad avere una complessità tale da non poter raggiungere una sufficiente leggibilità da parte del cittadino comune, allora vale la pena prodigarsi tanto per modificare stile e lingua degli atti normativi?

A parere di chi scrive dichiarazioni di questo genere rappresentano semplici “alibi” per chi reputa il sistema legislativo italiano come un qualcosa di artificiale e imm modificabile. Probabilmente, per paura di cimentarsi in un processo di innovazione, sicuramente difficile, i cui risultati non sono assicurati in partenza ma che devono essere conquistati con fatica e ambizione.

---

<sup>61</sup> C. Zucchelli, in quanto capo dell'Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. 2004.

È chiaro che risulta impossibile scrivere una legge nello stesso modo in cui si scrivono o pronunciano i discorsi di tutti i giorni. Ma i produttori di regole si sono mai chiesti realmente quale è la situazione psicologica di chi si avvicina a un testo normativo? Chi interpella la legge vuole una risposta a dubbi e controverse pratiche per ottenere indicazioni su come comportarsi nei diversi frangenti della vita quotidiana, e tale indicazione deve essere quanto più possibile chiara, sicura e vincolante.

Lo stato attuale dei fatti dimostra come il raggiungimento di una comunicazione istituzionale chiara e lineare sia pura utopia. La tendenza del linguaggio della legge ad una sorta di autoreferenzialità tradisce completamente la funzione di informazione e la facile comprensibilità del contenuto dell'atto legislativo da parte dei cittadini costretti a muoversi all'interno di un tessuto normativo spesso dal significato ambiguo, contraddittorio o elusivo. Il non capire, capire poco o capire male rischia di compromettere gravemente la relazione tra Stato e cittadini. Il deterioramento della relazione è dovuto a un linguaggio normativo che rende difficile l'applicazione della legge. Se il Legislatore impiegasse qualche giorno in più ad approvare i testi normativi, per dedicare parte del suo tempo a verificare la coerenza linguistico-testuale del testo da promuovere e la sua comprensibilità, allora in molti risparmieremmo tempo, soldi e complicazioni inutili.

Chi redige le leggi, se vuole essere capito, per raggiungere gli obiettivi che si prefigge, deve realizzare enunciati pensati per il destinatario che siano scritti in modo rispettoso, che esplicitino con chiarezza il contenuto e lo scopo del testo perché se un concetto è vago anche le parole che lo esprimono suoneranno a loro volta alquanto generiche o indeterminate. Un uso sciatto e inconsapevole delle parole determina un effetto di logoramento e perdita di senso. Se questo accade, allora è necessario sottoporre le parole a una attenta manutenzione.

Le oscurità linguistiche oscurano il diritto, lo inquinano, rendendolo impreciso e inaccessibile. E questo è un male che diventa “grandissimo se le leggi sieno scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi”<sup>62</sup>. Il Legislatore, anche quando è animato sia dalle migliori sia dalle peggiori intenzioni, deve comunque farsi capire – avere un'intenzione comunicativa – altrimenti sarà inevitabile trovarsi di fronte a testi normativi che agli occhi dei lettori possono avere una, nessuna o centomila interpretazioni.

---

<sup>62</sup> C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, a cura di P. Calamandrei, Firenze, Le Monnier, 1965, p.p. 180-181.

La prima aspettativa che un testo normativo dovrebbe soddisfare è quella di muoversi nel medesimo “orizzonte culturale dei cittadini cui è rivolto”<sup>63</sup>. Uno dei massimi problemi che si pone in relazione alle leggi mal scritte è la non casuale utilizzazione da parte dei diversi Legislatori di parole o espressioni improprie per cercare di conseguire un qualcosa che sarebbe altrimenti precluso dalla disciplina costituzionale. La cattiva scrittura quindi non è solo il frutto del modo confuso di lavorare nelle sedi legislative o di compromessi su compromessi, ma di una scelta consapevole, cercata, “messa in conto”, magari perseguita allo scopo di nascondere un difficile compromesso e scaricare sull’interprete l’onere e la responsabilità di scegliere tra le possibili diverse letture del disposto normativo.

Il tema è complesso da trattare perché il numero delle disposizioni legislative è altissimo. Il termine adoperato “disposizioni legislative” anziché “leggi” è voluto, perché quest’ultime – già in numero altissimo – contengono a loro volta un numero estremamente alto e, non di rado, assai diversificato di disposizioni legislative vaghe, generiche e generali che causano ambiguità, imprecisione e incertezza del linguaggio giuridico.

L’ambiguità indica una situazione di polisemia linguistica, ossia una sovrabbondanza di significati che confliggono tra di loro, capace di condurre a una insanabile arbitrarietà. Si tratta di un’incongruenza che mette in pericolo la relazione fra senso e *ratio legis*, generando un corto circuito del linguaggio, una distorsione fra suono delle parole e il significato che esse assumono. La possiamo definire come una forma di opacità frutto di un atteggiamento arrogante e di sopraffazione nei confronti del lettore, la quale provoca una irragionevole scontrosità comunicativa. L’interprete in questi casi si trova nel dubbio di decidere se effettivamente il Legislatore abbia voluto semplicemente ribadire lo stesso concetto, oppure se abbia voluto dare un contenuto precettivo diverso ai due termini. È questo il punto cruciale, il *focus* centrale: analizzare il rapporto tra “diritto, normazione e ambiguità”<sup>64</sup>. Ora, non si può certo pretendere che una legge sia perfetta in ogni suo punto e in tutte le sue parti. È bene però ricordare che ciò non vuol dire abbandonarsi completamente a un uso fraudolento del diritto, nascondendo inganni o strafalcioni.

---

<sup>63</sup> G. Zaccaria, *Ermeneutica e comprensione narrativa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1988, p.84.

<sup>64</sup> P. Carnevale, *Diritto, normazione e ambiguità*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.

Il vero problema è l'ambiguità perseguita dal Legislatore come una sua aspirazione. L'effetto tipico degli enunciati ambigui è direttamente imputabile a un Legislatore che, consapevolmente o meno, ha costruito intorno al testo o non ha impedito che si realizzassero le condizioni e i presupposti della sua irrimediabile equivocità o illogicità, pretendendo qualcosa che è impossibile soddisfare. Tale "inconsapevolezza" il più delle volte si trasforma in realtà, ritrovandoci di fronte a un disposto normativo che diviene veicolo immediato e diretto della volontà legislativa. Tutto ciò lascia sulle spalle dell'interprete la risoluzione di tutta una serie di problemi.

La legge ambigua frapponere una distanza insormontabile tra il testo e i suoi lettori dimenticando la prima regola della comunicazione, e cioè quella di mettersi nei panni di chi ascolta. Chi ascolta si aspetta sempre che le parole altrui vengano usate nel modo che gli è più familiare. Nella pratica raggiungere un obiettivo simile è assai difficile perché gli addetti ai lavori non sono abituati a cambiare prospettiva, producendo così contenuti normativi che a primo impatto possono sembrare chiari ma che si trasformano in un arcano qualora vengano posti in relazione con la situazione di fatto.

L'adozione di leggi ambigue può risultare politicamente opportuna, poiché costituisce il "prezzo intenzionalmente pagato a un compromesso politico difficile"<sup>65</sup>. L'espressione appena utilizzata sta a significare che talvolta la normazione costituisce il veicolo di politiche ambigue, ossia di indirizzi il cui obiettivo si presta ad essere raggiunto anche con soluzioni reciprocamente contrastanti. In una simile circostanza l'effetto di disorientamento che si genera nell'osservatore è sostanzialmente più profondo, poiché suscita non soltanto la domanda "quale è lo scopo perseguito dal Legislatore" ma insinua anche il dubbio sulla stessa credibilità dell'azione legislativa. Il discorso relativo all'ambiguità del diritto è complesso. Il diritto è linguaggio, e in quanto tale sconta problemi generali propri di ogni interpretazione testuale. Il problema si collega sia alle incertezze sul significato da attribuire a un elemento lessicale – ambiguità *semantiche*<sup>66</sup> –

---

<sup>65</sup> G. Amato, *Ricordi in tema di chiarezza della legislazione*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011, p. 24. Non è infrequente che gran parte delle scelte politiche e compromessi vi sottesi si concretizzano in norme dal significato oscuro ed ambiguo. Ad esempio, all'interno della maggioranza del Governo Prodi II si raggiunse un accordo politico in Consiglio dei Ministri sui DICO grazie ad un compromesso su un termine per cui la coppia che attestava la propria convivenza all'anagrafe civile avrebbe dovuto rendere una "dichiarazione contestuale", il cui significato giuridico è tutt'altro che chiaro. Se il progetto finale fosse diventato legge, allora il problema si sarebbe scaricato sull'interprete, ma intanto il compromesso politico era stato raggiunto.

<sup>66</sup> Gli esempi di ambiguità semantica non sono rari nei testi legislativi. Da qui l'avvertimento ai redattori dei testi normativi ad un uso più corretto ed uniforme del significato dei termini.

sia alle incertezze dipendenti dalla collocazione degli elementi lessicali in una frase – ambiguità *sintattiche* – in grado di mutare notevolmente il significato.

La non facile decifrazione delle disposizioni normative rende tutto più offuscato, ingenerando un effetto pericoloso a rischio incertezza. Sovente accade che il Legislatore, allo scopo di raggiungere il compromesso politico sull'approvazione di una norma, decida di formulare disposizioni demandando espressamente al giudice di cavare il senso compiuto dai disposti normativi oscuri o di applicare un dato istituto, quando invece dovrebbe essere compito della legge stessa esprimere nitidamente la sua volontà. In questi casi ben poco possono le regole di tecnica legislativa al fine di rendere preciso e incontrovertibile il significato di una data disposizione. La possibilità di imporre diversi significati estraibili dall'enunciato normativo costituisce uno straordinario mezzo nelle mani del Legislatore, ossia un'ulteriore insidia da combattere. Porre l'accento su un fenomeno profondamente distorsivo della legislazione, e quindi del suo prodotto, la legge, irrimediabilmente contaminata dall'ambiguità, significa che dinanzi a essa il cittadino o più genericamente il potenziale destinatario si trova davanti a una sorta di *ibis redibis*.

L'oscurità non necessaria presente nelle leggi si può eliminare nel momento in cui si diventa consapevoli della sua esistenza finalizzata a un esercizio più o meno consapevole di un potere non accettabile. C'è invece chi ritiene che l'oscurità di un'espressione linguistica può non essere necessariamente un male. Il gergo cabalistico reclama un particolare sforzo di comprensione da parte dei suoi interlocutori ma in quei casi è opportuno focalizzare l'attenzione nella funzione del messaggio comunicativo, e quindi negli scopi che esso intende perseguire. Il ricorso a termini ambigui è comunque un sintomo di una scarsa chiarezza di intenti, trasformando la legge in subdoli compromessi faticosamente raggiunti tra finalità politiche diverse o addirittura contrapposte.

L'esercizio del potere attraverso il ricorso al gergo deriva anche da una forma tossica di pigrizia. Le "ridicole costruzioni sono il frutto di orgoglio e poca voglia di esercitare il pensiero, poiché è infinitamente più facile inventare una irrealtà che intendere la realtà"<sup>67</sup>. Capita frequentemente che la maggioranza parlamentare mascheri gli effetti delle leggi quando ne teme l'impopolarità e faccia uso smoderato di eufemismi, di definizioni deformanti, d'acrobazie verbali che oscurano il significato delle nuove disposizioni normative.

---

<sup>67</sup> S. Satta, *Il mistero del processo*, Milano, Adelphi, 1994, p. 94.

Va da sé che anche in questo caso “nessuna cosa è tanto odiata dai politici quanto il parlar chiaro”<sup>68</sup>, perché “un’oscurità bene preparata serve spesso a creare l’illusione della profondità e della consistenza”<sup>69</sup>. Il mondo del diritto ne è pieno, e questo è uno dei tanti motivi per cui in Italia ancora oggi le leggi parlano il peggior burocratese. “Il linguaggio serve a nascondere più che a spiegare: nel caso italiano, a nascondere ciò che è semplice e concreto, dietro ai giri di parole dalle astrazioni generali”<sup>70</sup>.

C’è un rapporto diretto tra la qualità della lingua italiana nella scrittura delle leggi e gli obiettivi politici del Legislatore. È risaputo infatti come la cattiva legislazione sia quasi sempre il frutto della cattiva politica. Le ragioni del perché quasi tutti i politici non riescono a proferire parola senza far ricorso a locuzioni pretenziose sono certamente tante. La principale è la sopraffazione verbale che consente loro di mascherare il proprio smarrimento di fronte a problemi gravi mai studiati seriamente. La differenza fra un testo legislativo scritto dai rappresentanti politici in Parlamento e quello che avrebbe scritto, con gli stessi contenuti, un tecnico sta proprio nella tendenza del politico di normare molti più aspetti e inserire nel testo affermazioni non necessarie. Sicché rispetto a volontà politiche di questo genere interventi di revisione testuale di natura tecnica servono a ben poco.

Gran parte delle cause relative alla cattiva normazione sono senz’altro imputabili alla nostra forma di governo: un bicameralismo paritario e una legge elettorale che conduce a maggioranze discordanti tra l’una e l’altra Camera, dove sono all’ordine del giorno articoli contenenti centinaia di commi<sup>71</sup> ai quale si ricorre repentinamente per affrontare il meno possibile le difficoltà politiche di più votazioni. Il risvolto in tema di qualità della legislazione è che si hanno articoli all’interno dei quali l’interprete deve andare a ricercare la fattispecie disciplinata con estrema difficoltà anche a livello informatico, per il fatto che frequentemente la rubrica non coincide con il contenuto dell’articolo.

La debolezza delle maggioranze, la fretteolosità dei procedimenti e l’uso poco accurato della tecnica dell’emendamento determinano l’instabilità della formulazione normativa e la necessità di correggere, integrare e ritrattare, spesso a breve distanza di tempo, disposizioni malamente congegnate o addirittura inficiate da errori o lacune

---

<sup>68</sup> L. Einaudi.

<sup>69</sup> I. Kant, in *Antropologia dal punto di vista pragmatico*, Torino, Einaudi, 2010.

<sup>70</sup> I. Calvino, *Note sul linguaggio politico*, Prologo, in *Una pietra sopra*, Torino, Einaudi, p. 371, 1976.

<sup>71</sup> Ad esempio come la legge Delrio, la quale è composta da un solo articolo e centinaia di commi.

materiali frutto di un'elaborazione non unitaria, affrettata e talvolta meccanica come il famigerato copia-incolla. È accaduto che meri errori di *drafting* formale abbiano portato alla decadenza di un intero decreto-legge, come nel caso delle modifiche apportate dalla legge del 1993, n. 205<sup>72</sup>, per adattarla all'articolo 13 del Trattato di Roma contenente la disciplina delle condotte discriminatorie. Le conseguenze furono devastanti a livello politico, optando per la decadenza del decreto senza avere nemmeno la forza di correggere un mero errore materiale. Ciò che ne consegue è che le regole sulla buona qualità della normazione vengono percepite come indebite interferenze sulle libere scelte politiche.

---

<sup>72</sup> Legge Mancino.

## 2. *La collaborazione tra giuristi e linguisti.*

Il rapporto tra normatività e linguaggio è un tema che da molto tempo impegna giuristi e linguisti. I termini e le formule linguistiche, mediante le quali si esprime la volontà normativa, assumono estrema importanza per poter comprendere a pieno il fenomeno dell'oscurità della legislazione.

L'apertura nei confronti del linguaggio delle leggi è significativa perché risponde a un'esigenza politica e sociale molto sentita. In questi ultimi anni in vari Paesi europei – tra cui anche l'Italia – sono state realizzate iniziative volte al miglioramento delle qualità tecnico-redazionali delle leggi, dedicando una notevole attenzione ai problemi connessi alla qualità della regolazione per concepire e formulare le norme tali da rendere più agevole e immediata l'applicazione da parte dei destinatari. È noto come già nel 1988 la Corte Costituzionale, correggendo l'assolutezza del principio dell'inescusabilità della legge penale, sottolineava che è “dovere fondamentale degli organi legislativi” formulare norme concettualmente e semanticamente precise, chiare e intelligibili nei termini impiegati, nelle finalità cui sono dirette e nelle indicazioni dei comportamenti richiesti perché “il soggetto deve poter sapere, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato”<sup>73</sup>.

Una norma o una legge scritta bene, efficace ma non inutilmente intrusiva, capace di assicurare il rispetto delle regole e la qualità dei servizi pubblici senza eccessivi intralci e costi per i cittadini è un fattore decisivo per la competitività del Paese. Al contrario, alti costi regolativi, amministrazioni inefficienti, procedimenti tortuosi e defatiganti, asfissianti oneri burocratici costituiscono un *handicap* difficilmente superabile. Scrivere una buona legge richiede varie qualità: conoscenze giuridiche, competenza nella materia trattata, capacità di sintesi e chiarezza redazionale, valutazione politica degli interessi in gioco, previsione della attuabilità delle disposizioni. Il discorso sul modo di redigere le leggi non è nuovo. Negli anni è cresciuta, ed è andata diffondendosi, un'attenzione sempre maggiore alla qualità linguistica delle disposizioni legislative attraverso la promozione di appositi convegni per contribuire a migliorare la scrittura. La semplice produzione e diffusione di manuali destinati alla buona scrittura si è dimostrata del tutto insufficiente. La loro proliferazione non è da considerare un male. Anzi, è un fatto positivo che anche da noi si sia rafforzata la sensibilità verso la scrittura istituzionale a tutti i livelli.

---

<sup>73</sup> Corte costituzionale, sentenza del 1988, n. 364.



L'opera di depurazione progressiva del linguaggio del Legislatore, di ripulitura dalle scorie che vi rimangono incrostate, si è dimostrata alquanto difficile. I buoni propositi e gli sforzi per abbattere le barriere linguistiche che gli studiosi e le istituzioni cercano di mettere in atto sul versante della buona scrittura delle leggi – in particolare sul versante dell'italiano istituzionale qualunque possa essere il suo ruolo nelle istituzioni italiane e dell'Unione europea – non soddisfano. Quanto si è fatto o si è proposti di fare sono certamente cose positive, ma che nella pratica non risolvono affatto il problema alla radice. Eppure, la constatazione della negatività del quadro attuale di produzione normativa può rappresentare un forte stimolo per una “ripartenza”.

Ma perché in Italia, nonostante l'interesse e l'impegno per una comunicazione efficace, non si riesce a superare l'ostacolo? Perché in altri Paesi, consapevoli che non tutte le materie su cui si legifera possano risultare immediatamente accessibili ai cittadini, si avvalgono di tutori della lingua intesi come difensori del diritto dei cittadini a capire leggi, norme e disposizioni, il cui compito sistematico non è solo segnalare dove si annida l'oscurità linguistica o il rischio di incomprensione dei testi, ma contribuire insieme ai tecnici e agli esperti delle diverse materie a normalizzare il linguaggio dei testi legislativi delle proposte di legge, delle relazioni delle varie commissioni parlamentari avendo come obiettivo sempre ed unicamente la comprensione dei cittadini?

L'attenzione per la lingua del diritto è al centro non solo degli studi dei linguisti ma anche delle attività dei giuristi, i quali hanno il compito di “determinare e foggare significati, riconoscere, costruire o ricostruire relazioni semantiche, sintattiche e pragmatiche”<sup>74</sup>. Infatti, “se c'è un'attività che richiede una [forte] consapevolezza linguistica, questa è l'attività dei giuristi”<sup>75</sup>. Le questioni attinenti alla forma linguistica utilizzata sono indispensabili per poter risolvere con successo i problemi inerenti al significato degli enunciati normativi. Tali questioni si connettono anche con la successiva interpretazione del discorso giuridico: “che altro è l'interpretazione della legge se non l'analisi del linguaggio del Legislatore, cioè di quel linguaggio in cui vengono espresse le regole giuridiche?”<sup>76</sup>.

È noto come nel linguaggio legislativo il passo dal *dolus bonus* al *dolus malus* sia breve. I mali della legislazione dipendono anche da tattiche e scorciatoie della procedura parlamentare. Si tratta di *escamotage* utilizzati ad arte per superare gli ostacoli più

---

<sup>74</sup> U. Scarpelli, *Semantica giuridica*, voce del Novissimo digesto italiano, XVI, Torino, 1969.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> N. Bobbio, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, Edizioni di Comunità, 1976, p. 287–324.

insidiosi a scapito della chiarezza delineando così leggi ambigue, assurde o evanescenti. La realtà ancora una volta ci mostra che non si tratta di ipotesi infrequenti ma di vere e proprie situazioni che si traducono in frustrazione per i cittadini che reputando la legge ingiusta si ribelleranno a essa o si comporteranno come se non fosse mai stata approvata.

I produttori di regole sovente ci offrono una rappresentazione “edulcorata della realtà dei fatti, e perciò insincera, e perciò non chiara”<sup>77</sup>, intorno alla quale gravita un alone, una fascia di penombra che il più delle volte si trasforma in un vero e proprio rompicapo. Si tratta di mascheramenti adoperati per attenuare l’asprezza dei termini che indicano condizioni spiacevoli, senza impiegare direttamente il termine messo a disposizione dalla lingua. In campi controversi, ossia in materie delicate ed eticamente sensibili, cercano invece di anteporre il positivo al negativo. È un atteggiamento tipico di chi vuole parlare in modo allusivo, nascondendo situazioni negative o mal viste dai cittadini attribuendo un senso positivo alle parole. La possiamo definire come una sorta di “lucidatura che sembrerebbe aggiungere rispetto verbale alla parola”<sup>78</sup>. È attraverso tali marchingegni che si ottiene l’oscuramento delle norme. Basta leggerne solo qualcuna per capire che la politica punta ad assumere decisioni delle quali non intende prendersi alcuna precisa paternità.

Le conseguenze sul piano prettamente giuridico sono la variabilità e l’incertezza del diritto. Un analogo effetto di mascheramento lo si raggiunge nelle ipotesi in cui anziché indicare espressamente i destinatari della nuova normativa questi ultimi sono designati attraverso un rinvio ad altre fonti preesistenti che magari rinviano a loro volta a ulteriori atti e discipline, generando tra i meandri dei rinvii una ricca collezione di errori. È difficile rendersi conto di quanto siamo abituati a questo genere di falsificazioni intenzionalmente costruite. Ma se accettiamo troppo facilmente queste abitudini rischiamo di chiuderci in una condizione di “cieca obbedienza” senza avere l’opportunità di approfondire oltre la superficie, di sapere o di capire meglio. Il concetto è semplice: se ci rendiamo conto di come funziona, allora possiamo controllare meglio le conseguenze per attenuare gli effetti senza essere colti del tutto di sorpresa.

Chi può rendere chiaro ciò che non è chiaro a chi scrive? Chi può tradurre in lingua accessibile il pensiero di chi non ha nessuna intenzione o interesse a farsi capire, oppure ha un preciso motivo o interesse a non farsi capire?

---

<sup>77</sup> C. Perlman, L. Olbrechts-Tyteca, *Trattato dall’argomentazione – La nuova retorica*, traduzione italiana a cura di C. Schick e M. Mayer, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 144 ss.

<sup>78</sup> G.L. Beccaria, *Italiano antico e nuovo*, Milano, Garzanti, 1992, p. 183.

Cercare di rendere più accessibile e comprensibile ciò che non si capisce o non si vuole far capire non è affatto semplice. La produzione e l'analisi dei testi normativi richiede competenze molteplici che difficilmente si ritrovano in un solo individuo. Lo specialista di tecnica legislativa deve acquisire conoscenze aggiuntive rispetto a quelle del giurista, preparandosi a dialogare con altri esperti in un lavoro comune e coordinato. La lingua giuridica infatti non può essere studiata senza il concorso, da un lato, dei tecnici del diritto e, dall'altro, degli esperti del linguaggio.

Come può il linguista collaborare con il giurista per rendere il linguaggio giuridico più rigoroso, completo e ordinato? Il linguista è in grado di offrire strumenti concettuali, teorici, metodologici e varie conoscenze utili, ma talvolta l'incontro tra competenze che non hanno familiarità di lavoro comune possono far insorgere il rischio di una difficile mutua comprensione. Lo stato attuale della collaborazione tra giuristi e linguisti, al di là di singoli episodi, è inesistente: i linguisti non partecipano alla formazione della legge, e nessuna preparazione linguistica è incardinata nel percorso formativo dei giuristi. In altri Paesi, invece, l'intervento dei linguisti non è ridotto a limitati interventi, il loro contributo è richiesto e utilizzato dai Governi per una rilettura critica dei testi di legge prima della loro discussione in aula e promulgazione.

Il linguista può ridurre, perfino eliminare, sciatterie e altri ostacoli linguistici nei testi, ma poco o nulla può contro l'assenza nei testi di precisi elementi informativi indispensabili per costruire un testo normativo chiaro e comprensibile. La soluzione migliore è la creazione di apposite figure professionali miste di giuristi e linguisti che contribuiscano sempre più a sintonizzare il linguaggio normativo con le nuove esigenze di regolazione espresse dalle società, capaci quindi di manovrare la lingua del diritto.

La figura professionale del linguista-giurista in alcuni Paesi europei è stata istituzionalizzata<sup>79</sup>. L'Italia non ha ancora colto tale opportunità per un effettivo miglioramento del linguaggio della legge. È chiaro che il lavoro di migliorare la comunicazione istituzionale deve collegarsi ad altri lavori, altri impegni molto più vasti, senza farsi troppe illusioni, naturalmente, senza rinunciare a ciò che in un ambito strettamente tecnico è possibile fare pur sapendo che pesa su di noi una tradizione che ci porta a fuggire da ciò che è troppo chiaro. È tuttavia impensabile rinnovare nel profondo modelli e moduli se non si procede a un effettivo innalzamento delle abilità linguistiche generali e a una diffusione della consapevolezza del funzionamento della lingua nelle tante forme in cui essa può realizzarsi.

---

<sup>79</sup> Ad esempio la Germania.

La scarsa chiarezza e la non correttezza del linguaggio derivano anche da una scarsa conoscenza della propria lingua madre da parte di chi dovrebbe padroneggiare il linguaggio normativo. È stato accertato che il livello di abilità nell'uso dello strumento linguistico è basso e carente, costringendo gli Uffici tecnici a correggere, con impressionante frequenza, bozze di testi normativi in cui riscontrano errori sintattici, parentetiche prive di predicato verbale o di soggetto, forme verbali al singolare invece che al plurale, inesattezze lessicali, inappropriato uso di sostantivi sinonimi o l'utilizzazione di termini generici in luogo di quelli più appropriati.

La superficialità nell'utilizzo del linguaggio, l'ignoranza circa il significato discriminante di verbi e la tortuosità della costruzione sintattica non sono sintomi di una scarsa chiarezza negli obiettivi da raggiungere attraverso la norma, ma della "incapacità di tradurre il contenuto in un contenente"<sup>80</sup>. La situazione attuale reclama sempre più una maggiore padronanza linguistica e, contemporaneamente, un cambiamento drastico di radicate modalità di scrittura per migliorare le capacità redazionali dei nostri funzionari.

Il diritto oramai presenta elementi di intrinseca e fisiologica oscurità. Si tratta di elementi a cui è possibile porre rimedio – almeno in parte – attraverso l'impiego delle regole di tecnica legislativa. Sebbene il *drafting* legislativo, più che sull'abilità personale, è un'attività basata su regole, metodi e controlli oggettivi, non si può certamente affermare che tali regole di scrittura siano assolute, ufficiali e generalizzate. Anzi, perlopiù sono delle raccomandazioni che possono essere "violare" tutte le volte che è necessario, ma occorre una buona ragione per farlo e non semplicemente perché "viene di fare così". Il *drafting* legislativo in Italia ha generato un imprevedibile paradosso: si è diffuso l'insegnamento delle tecniche legislative, anche a livello universitario<sup>81</sup>, si organizzano convegni e seminari, esistono organi di vigilanza come il Comitato per la legislazione costituito presso la Camera dei deputati, eppure le leggi italiane non sono mai state così opache e trasandate come adesso.

---

<sup>80</sup> C. Zucchelli, *Riflessioni sulla qualità del linguaggio normativo*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.

<sup>81</sup> Ad esempio il corso di Tecnica di redazione dei regolamenti e degli atti amministrativi presso l'Università di Pisa.

### 3. *Legislatore e linguaggio.*

Esiste in Italia più che altrove il problema linguistico della legge. L'antipatia e l'insofferenza nei confronti della lingua giuridica, in particolar modo della sua tendenza a esprimersi in modo criptico e poco accessibile ai non addetti ai lavori, è di lunga data. I testi giuridici producono nel lettore un senso di straniamento e di stupore surreale a causa della crescente complessità lessicale e sintattica degli enunciati normativi che si manifesta in proposizioni dense di rinvii normativi, incisi, formule specialistiche piegando il lessico giuridico al particolare o al gergo della specifica materia regolata.

La relazione tra lingua e diritto è un terreno alquanto scivoloso. Si tratta di un argomento spesso oggetto di contrasti tra linguisti e giuristi, nonché tra gli stessi operatori del diritto. La lingua legislativa appare ancora prigioniera di sé stessa, chiusa in un'exasperata e arcaica dimensione tecnica, la quale implementa tuttora "pubblici atti e leggi scritte in una cotal lingua bastarda che le ignude frasi suggellano la ignoranza e la servitù di chi le detta"<sup>82</sup>.

Il corretto utilizzo delle parole è un tema assolutamente centrale, giacché è stato messo in evidenza come l'impiego incontrollato o talvolta subdolamente adoperato di esse comporta una netta divaricazione tra il loro reale significato e quello di fatto consolidato. La lingua del Legislatore risulta ancora proverbialmente oscura e poco accessibile al comune cittadino etichettata con l'appellativo di "burocratese": un termine spregiativo che designa il ricorso ad un linguaggio oscuro, e non di rado esoterico, necessario per nascondere la confusione che regna nel mondo dei giuristi. È risaputo come la lingua dei burocrati pulluli di espressioni fondamentalmente inutili, di specificazioni superflue che puntualizzano e ribadiscono l'ovvio in una sorta di precisionismo esasperato. La cattiva redazione o l'incertezza sull'effettiva volontà del Legislatore crea sottili e perniciose differenze linguistiche che travolgono chi ha il dovere di applicare la legge. È quindi il lessico che suscita effetti stranianti, perché alle parole comuni si preferiscono quelle pompose, erudite. In tal modo, l'universo semantico del burocratese vizia il linguaggio delle leggi, lo corrompe. Si tratta di un fenomeno ben presente al cittadino che, a suo malgrado, almeno una volta nella vita è costretto ad affrontare.

---

<sup>82</sup> U. Foscolo, *Ultime lettere di Jacopo Ortis*, Milano, Mondadori, 1798, p. 169.

L'uso di termini o di formule ricercate fa sì che la lingua giuridica mantenga quello *status* di prestigio che generalmente le si attribuisce. La straripante ampollosità non è altro che un modo per far risaltare il passaggio dalla lingua comune a quella giuridica. L'eccesso di decoro stilistico non solo rende il discorso del Legislatore più difficile da capire ma lo rende anche particolarmente prolisso, dato che si impiegano più parole per indicare un concetto esprimibile con una parola sola. Il gergo burocratico offre un vasto repertorio di formule, di frasi fatte, pronte per l'uso, che alleviano all'estensore del testo normativo la fatica della composizione limitandosi a richiederli un'attività che si potrebbe definire combinatoria, e cioè quella di mettere insieme una serie di porzioni di testo preconfezionate.

È opinione consolidata quella secondo cui il linguaggio della legge non rappresenti affatto un modello di eleganza stilistica perché quella normativa è una scrittura che persegue fini pratici e non estetici, e cioè una scrittura improntata all'efficacia comunicativa e non alla gradevolezza dell'espressione. Se questo è vero, allora perché il linguaggio normativo non è ancora in grado di soddisfare le esigenze di chiarezza e precisione?

Sovente ci imbattiamo in un lessico paludato di barocchismi, espressioni dal tono vagamente liturgico, tortuosi giri di parole che esprimono concetti in sé banali, contorsionismi sintattici, l'intrusione di fastidiosi incisi, segni di interpunzione usati malamente, rinvii normativi incrociati e ingarbugliati, l'inappropriata disposizione delle unità informative, parole sciolte l'una dall'altra, l'incontinenza semantica e verbale, periodi sgrammaticati, inutili pleonismi, *slalom* linguistici che provocano quell'inutile "bruttezza" dei testi giuridici. La farraginosità, l'oscurità, la bruttezza stilistica delle norme sono gravi conseguenze che si ricollegano alla preoccupante ristrettezza culturale e alla chiusura ideologica, nonché al tentativo di mascherare l'una e l'altra.

Il forte tecnicismo adoperato nella scrittura legislativa rappresenta da sempre un ostacolo alla comprensione e alla conoscenza sostanziale dei contenuti normativi. È definibile come "la volontà dei giuristi di conservare il loro potere nei confronti dei comuni cittadini, potere derivante dalla loro esclusiva capacità di decodificare anche i significati più remoti del linguaggio utilizzato nelle leggi"<sup>83</sup>. L'esattezza delle prescrizioni normative, che poi si riflette sulla lunghezza degli testi normativi, si trasforma in un'autentica paranoia compromettendo il carattere imprescindibile della chiarezza del diritto. Se lo scopo è quello di impedire lo stravolgimento fraudolento da

---

<sup>83</sup> M. Gotti, *I linguaggi specialistici*, Firenze, La nuova Italia, 1991.

parte dei destinatari, allora basterebbe sforzarsi di formulare le disposizioni normative con termini inequivoci. L'ipertecnicismo può anche costituire un espediente per imprimere soggezione nell'interlocutore, per impressionarlo, e ridurne la possibilità di critica. Il più delle volte maschera un desolante vuoto concettuale. Si tratta di "quelle parole dall'aspetto specialistico che vengono in realtà adoperate solo per inerzia o per dare al testo una patina di formalità"<sup>84</sup> per far sentire chi vi è esposto inferiore suddito, e cioè soggetto a un potere imperscrutabile e incomprensibile.

È chiaro come leggi di questo stampo denotano tutta l'incuria di chi le ha redatte, finendo con l'allontanare sempre più i cittadini. Infatti, "chi non è del mestiere fa fatica a raccapezzarsi quando l'inevitabile complessità del ragionamento giuridico è resa ostica dall'abuso di modi di esprimersi rari o desueti nell'italiano comune anche di registro alto"<sup>85</sup>. Si potrebbe avanzare l'ipotesi che il burocrate sia lento a morire, perché chi redige i prodotti normativi deliberatamente cercherebbe di non farsi capire allo scopo di mantenere il potere e sfuggire alle responsabilità.

Il testo normativo da naturalmente difficile è divenuto oscuro, e l'oscurità non può che ingenerare discriminazione: la legge non è più uguale per tutti, e la causa deriva proprio dall'oscurità deliberata del linguaggio capace solo ad alimentare le liti piuttosto che per aiutare i cittadini. In tal modo, le leggi si fanno incomprensibili – utili tutt'al più "a non dire che a dire"<sup>86</sup> – l'interpretazione arbitraria, smarrita ogni idea condivisa di giustizia. Il diritto, che dovrebbe dare a tutti la misura umana del giusto e dell'ingiusto, finisce per nascondersi dietro un linguaggio che ne impedisce la comprensione, creando "più scappatoie di quante non ne precluda"<sup>87</sup>. La sensazione è che il linguaggio giuridico sembri più preoccupato a difendere gli interessi in gioco che a far comprendere il messaggio.

La lingua del diritto è una lingua complessa. Il suo carattere multiforme è riconducibile alla varietà di tipologie di testi nei quali esso si instanzia. Infatti, "più che in altri campi, sotto lingua giuridica intendiamo realtà spesso ben diverse: la lingua in cui si fissano i principi, la lingua dell'attività giurisprudenziale, la lingua usata dagli studiosi di

---

<sup>84</sup> M. Cortellazzo, F. Pellegrino, *Guida alla scrittura istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 125.

<sup>85</sup> B. Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001, cit., p. 8-10.

<sup>86</sup> B. Mortara Garavelli, *La parola d'altri. Prospettive di analisi di discorso*, Palermo, Sellerio, 1985, p.p. 80-81.

<sup>87</sup> F. Lopez de Oñate, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 72.

diritto”<sup>88</sup>. Il suo vocabolario risulta farcito da migliaia di termini che sono impiegati o sono stati impiegati nei sensi più equivoci e disparati, determinando non pochi problemi di comprensione per i non addetti ai lavori. Le complicazioni linguistiche, consapevolmente o meno volute dai produttori di norme, trasformano i contenuti semplici in contenuti immotivatamente complessi, e quindi incomprensibili per la stragrande maggioranza dei cittadini. Il risultato finale non può che essere una lingua ricca di contaminazioni e di molteplici sfumature di significato.

A dire il vero neppure la presenza dei manuali di *drafting* ha contribuito a far acquisire maggiore chiarezza ai testi normativi. Anzi, persiste – e forse si è addirittura accentuata – la tendenza del Legislatore a utilizzare costruzioni sintattiche eccessivamente lunghe, a rinviare a molte disposizioni contenute in altre leggi o a suddividere la disposizione in un altissimo numero di commi, dando vita a un discorso giuridico sempre meno comprensibile anche per gli stessi autori. A tal punto che anche il giurista più esperto – che nel suo bagaglio culturale dovrebbe possedere tutti gli strumenti per sciogliere le difficoltà interpretative derivanti da cattivi linguaggi utilizzati dal Legislatore – non è in grado di cogliere tutte le implicazioni dei recenti testi normativi. E se per un cittadino che ha avuto la fortuna di studiare la lingua del diritto risulta ostica e incomprensibile, ci si può solo figurare lo sconforto di chi questa fortuna non l’ha avuta, e che si incontra o scontra con la legge senza alcuno degli strumenti culturali necessari a capire di cosa si stia parlando.

Le moderne tecniche di redazione dei testi normativi possono essere piegate per fini del tutto contraddittori. Tuttavia non vi è solo un problema di tecnica legislativa. Il fenomeno si ricollega, da un lato, alla scarsa conoscenza del diritto – le opportune nozioni giuridiche di base facilitano la comprensione delle leggi e che cosa esse implicino, spronando anche l’interesse dei cittadini a conoscerle – e, dall’altro, alla scarsa chiarezza degli obiettivi politici che si vogliono raggiungere attraverso le leggi. Ciò accentua pericolosamente il distacco tra lo Stato e i cittadini, impedendo l’uscita dall’immagine di un diritto fatto da e per azzecagarbugli. Anche la presenza di una classe politica che non sempre conosce bene le regole dell’ordinamento giuridico ne intralcia il naturale cambiamento, rendendo sempre più determinante e improrogabile il lavoro svolto dai tecnici chiamati a tradurre in termini giuridicamente corretti programmi politici imprecisi o generici perché elaborati senza conoscerne tutte le effettive implicazioni.

---

<sup>88</sup> M. Cortelazzo, *Lingua e diritto in Italia. Il punto di vista dei linguisti*, in Atti del primo Convegno Internazionale, Milano, 5–6 ottobre, Roma, Cisu (Centro d’Informazione e Stampa Universitaria), L. Schena, 1997, pp. 35-50.



La scarsa conoscenza del diritto però non riguarda solo i cittadini, ma anche molti giornalisti che nei principali quotidiani o nelle reti nazionali televisive divulgano notizie sulla legislazione italiana in modo impreciso o errato, e ciò – si noti bene – nell’indifferenza generale aggiungendo confusione a confusione anche attraverso l’utilizzazione di terminologie del tutto improprie. In tal modo, il linguaggio normativo tende a contaminarsi di coloriture emozionali, talvolta ammiccanti, al più pedestre linguaggio del giornalismo dove un determinato lessico o una certa fraseologia hanno lo scopo d’indorare la pillola. Il tutto è funzionale a un sistema d’informazione che da sempre esalta i dettagli coloristici e predilige il clamore rispetto alla sostanza delle cose e alla razionalità delle analisi, limitandosi a inoltrare messaggi fortemente ingannevoli all’opinione pubblica. Lo si potrebbe definire come il passaggio dalla tecnica legislativa alla tecnica pubblicitaria.

Il fenomeno – di per sé indicativo di una mutata concezione del valore e della dignità della norma giuridica – si associa anche alla diminuita sensibilità collettiva verso la precisione e la correttezza del linguaggio. Il prolungato processo di deterioramento del sistema scolastico e l’abbassamento della qualità della formazione culturale generale conducono inesorabilmente a una diffusa insensibilità verso i fondamenti della lingua, determinando così un tale degrado linguistico che si ripercuote anche sulla qualità della scrittura legislativa.

La verità a parere di chi scrive è che il diritto è incerto. La scelta del potere di sottrarre il più possibile il discorso giuridico alla comprensione dei destinatari – sempre più chiamati a ricevere in modo automatico i messaggi che le vengono destinati senza comprenderli veramente – non è altro che il frutto di un semplice capriccio che genera testi normativi scritti in maniera del tutto sgrammaticata ed enigmatica producendo forti ripercussioni sull’intero sistema giuridico. Il problema però non si limita solo in una sintassi troppo complessa fatta di periodi lunghi oppure nell’uso di un lessico raro e arcaico. La vera difficoltà consta nell’organizzare le informazioni in modo comunicativo per costituire testi giuridici che svolgano effettivamente la funzione di informare o di impartire direttive a un destinatario che non possiede particolari doti interpretative né alcuna preparazione tecnica. La sensibilizzazione del settore giuridico all’aspetto linguistico è tutt’oggi altamente trascurato, e questo anche all’interno delle facoltà di Giurisprudenza. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di introdurre a livello universitario corsi di linguistica giuridica – *legal drafting* – per educare i futuri professionisti del diritto a porre particolare attenzione alla formulazione linguistica dei

testi giuridici. È risaputo come un uso più consapevole del linguaggio può di gran lunga migliorare la fattura delle leggi.

Il redattore, affaccendato a produrre diritto, deve attingere obbligatoriamente a tutti gli strumenti che la teoria del linguaggio mette a disposizione perché è da questi che dipende l'intensità dell'effetto normativo. L'impressione è che l'uso della lingua del Legislatore necessiti più di un "risciacquo in Arno"<sup>89</sup> affinché diventi accettabile anche per i comuni cittadini. L'impianto complessivo dell'ordinamento giuridico oramai si presenta come un complesso di norme confuse che si sovrappongono disordinatamente determinando a nostro malgrado continui conflitti normativi. La cura della qualità redazionale nei testi legislativi è indispensabile affinché la legislazione possa essere compresa meglio e attuata correttamente.

Nel limitare i guasti provocati dalla cattiva redazione degli atti normativi sono stati suggeriti svariati rimedi. Va d'altra parte riconosciuto come non sempre è possibile distinguere il confine fra cattivo uso delle tecniche redazionali e ricorso alle uniche opzioni lessicali possibili per normare fenomeni complessi la cui disciplina richiede l'utilizzo di un linguaggio tecnico. In tal caso, però, rimediare ai difetti di formulazione – anche quando essi vengono tempestivamente riconosciuti – non è sempre agevole, poiché manca un'effettiva volontà di svolgere una minuziosa revisione in ogni fase dell'elaborazione testuale. Neppure l'istituzione di un apposito organo<sup>90</sup> espressamente deputato al controllo dei testi normativi non è stato in grado di arginare l'uso improprio della lingua.

---

<sup>89</sup> A. Manzoni.

<sup>90</sup> Comitato per la legislazione.

#### 4. *Le possibili strategie di intervento.*

La scarsa qualità della produzione legislativa potrebbe essere superata attraverso un'adeguata riqualificazione del personale degli Uffici legislativi. Il confezionamento delle leggi richiede anche la mano esperta del linguista, perché per un giurista è difficile dominare fino in fondo concetti e strumenti della linguistica e – simmetricamente – per un linguista è difficile dominare fino in fondo concetti e strumenti delle scienze giuridiche. Dopotutto, “chi sa scrivere risparmia ai suoi lettori le pene che ha dovuto attraversare prima d'indovinare il timbro giusto, l'immagine felice, la parola più azzeccata. Chi invece non sa farlo scarica le proprie doglie su chi legge”<sup>91</sup>.

La norma si rivolge all'uomo, ma è pur sempre l'uomo che la costruisce. Solo chi è linguisticamente abile è capace di “distaccarsi dal vieto formulario del linguaggio burocratico e cessare di asserragliarsi in una lingua a volte inutilmente criptica”<sup>92</sup>. È necessario abbandonare la prassi inveterata e la ripetitività formulaica per dirigersi verso una scrittura più fluida. Chi scrive, se vuole essere capito, deve realizzare enunciati pensati per il destinatario scritti in modo rispettoso del suo diritto a capire e che esplicitino con chiarezza il contenuto e lo scopo del testo. Se la convinzione della necessità di farsi capire non è ben radicata in chi redige le leggi, allora è inevitabile trovarsi di fronte a testi normativi oscuri.

L'elaborazione di un buon prodotto normativo è possibile solo mediante la collocazione all'interno degli Uffici legislativi di linguisti esperti a cui sottoporre le bozze dei testi. È risaputo come le leggi ambigue e incomprensibili – ma più in generale qualsiasi testo giuridico – siano una perdita di tempo, nel senso che il tempo dedicato alla discussione sul significato delle parole contenute all'interno di ogni disposizione legislativa è smisurato. Il miglioramento della lingua del diritto non è solo un obiettivo nobile sul piano culturale, ma anche estremamente pratico. Se avessimo leggi chiare e del tutto comprensibili, allora ricaveremmo migliori applicazioni e probabilmente anche migliori conseguenze pratiche. È un'attività che richiede costante attenzione perché anche l'utilizzo di famigerati marchingegni tecnologici sono in grado di produrre testi molto più lunghi di quanto sarebbe necessario, e quindi meno efficaci.

---

<sup>91</sup> M. Ainis, *Senza leggerezza la legge non si legge*, in *Corriere della sera* del 04.10.2015.

<sup>92</sup> A. Mariani Marini, *La lingua, la legge, la professione forense*, Milano, Giuffrè, 2003, p.p. 105-106.

La buona scrittura della legge resta ancora una caratteristica che non viene coltivata a sufficienza. È questo che sorprende: quanto poco studio si dedichi a un argomento così importante. Asserito tutto ciò non resta che chiederci se non sia necessario avvicinare il linguaggio giuridico al linguaggio comune del cittadino, ma soprattutto in che misura questo avvicinamento sia possibile senza perdere mai la specificità del significato giuridico. Certamente non spetta a me decidere in quale misura esso debba essere avvicinato al popolo, ma posso notare che la vigente codificazione linguistica lo esclude di fatto.

È stato messo bene in luce come un linguaggio stilisticamente piano<sup>93</sup>, e magari più contiguo a quello corrente, è in grado di conferire alla scrittura legislativa un connotato più democratico. Si tratta di un linguaggio idoneo a semplificare la comunicazione con i destinatari che usa solo le parole necessarie, evita le oscurità, il vocabolario pomposo, facendo uso attento e consapevole del proprio lessico e consentendo a chi legge di concentrarsi sul messaggio senza essere distratto da un gergo inutilmente complicato. Si levano dalla pubblica opinione voci che reclamano il ricorso da parte del Legislatore di un linguaggio comune, cioè non tecnico, al fine di rendere la legge comprensibile e più vicina al cittadino. Infatti, chi dovrà rispettare la legge deve prima capirla, ma se questa è oscura allora ha tutto il diritto di non rispettarla.

La presunzione che ogni cittadino conosca la legge si accompagna alla presunzione che ognuno la possa comprendere. Ma il cittadino quali termini conosce? Cosa gli impedisce di comprendere il dettato normativo? Si tratta di quesiti basilari che un buon redattore, a tutti i livelli, deve sempre porsi. Nulla di troppo complicato, all'apparenza. In realtà, la chiarezza normativa costa impegno, fatica e tempo. Negli ultimi anni qualche tentativo è stato fatto<sup>94</sup>, e ci sono sempre più amministrazioni che addestrano il personale a comunicare meglio e a non esprimersi in modo criptico.

---

<sup>93</sup> A tale proposito si fa riferimento all'esperienza del *plain language*. L'espressione significa "linguaggio piano, semplice, diretto". Un linguaggio depurato delle complicazioni inutili, ed evita, nei limiti del possibile, quelle caratteristiche linguistiche – lessicali, sintattiche, testuali – che tendono a ostacolare la comprensione. Scrivere in *plain language* significa adoperarsi per l'esito felice della comunicazione, avere considerazione per il destinatario e adottare speciali accorgimenti atti a favorirlo nella comprensione del messaggio.

<sup>94</sup> Al 1991 risale la prima versione del manuale di *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* dell'Osservatorio legislativo interregionale. Nel 1993 Sabino Cassese, all'epoca ministro della Funzione Pubblica, promuove un *Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle pubbliche amministrazioni*. Nel 1997, sempre di iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, viene stampato un *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*. Poi ci sono stati il Manuale di scrittura amministrativa, realizzato nel

A questo sono servite le numerose azioni promosse da vari enti<sup>95</sup>, ma nonostante ciò si continuano a proporre provvedimenti caratterizzati ancora da una scrittura assai lontana dai canoni del buon linguaggio zampillanti di acronimi ed espressioni in lingua straniera il cui ricorrere – secondo le regole della redazione dei testi legislativi – andrebbe vietato. La sorveglianza sul modo di redigere le leggi si è fatta certamente più attenta, ma la situazione odierna rivela quanta strada ci sia ancora da fare per cambiare la preparazione e la mentalità di chi ha il compito di confezionare materialmente le norme.

Ma per il lessico giuridico è possibile adeguarsi al lessico comune? Cosa si oppone al fatto che – con gli opportuni interventi legislativi – quella che tutti gli italiani, tranne i giuristi, chiamano multa divenga multa anche nei testi normativi? Non è inadeguata una disparità tra l'uso lessicale dei testi normativi e l'uso lessicale dei parlanti? Nel tentativo di dare risposta a questi interrogativi è opportuno tener ben separate l'esigenza che il linguaggio giuridico sia caratterizzato da periodi brevi, chiari – privi cioè di ambiguità semantica e sintattica – sintetici, corredati di termini precisi e dal significato univoco, e l'assunto che dalla legge vadano espunti i tecnicismi giuridici. È risaputo che l'eliminazione dei tecnicismi dal linguaggio giuridico non è né possibile né utile, ma dannoso. Va da sé che non sono mancati sporadici tentativi da parte del Legislatore di impiegare il linguaggio comune in alcune disposizioni normative mediante il ricorso di espressioni giornalistiche, metafore, pseudo-tecnicismi. Si tratta di tentativi che comunque hanno generato disfunzioni e incomprensioni per il cittadino “finendo per contagiare la dignitosa sobrietà che dovrebbe invece caratterizzare il linguaggio giuridico”<sup>96</sup>.

L'obiettivo non è quello di rendere inaccessibile al cittadino la comprensione del linguaggio normativo, come se il diritto andasse riservato solo alla cerchia ristretta dei giuristi i quali spesso hanno una scarsa consapevolezza linguistica e scarsa disponibilità ad abbandonare archetipi linguistici erroneamente intesi come indispensabili al ragionamento giuridico.

---

2003 su iniziativa dell'Agenzia delle Entrate, e la Guida alla redazione degli atti amministrativi, pubblicata nel 2011 a cura di un gruppo di lavoro promosso dal Cnr e dall'Accademia della Crusca.

<sup>95</sup> Ad esempio il progetto “Chiaro!”.

<sup>96</sup> A. Placanica, *Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011, p. 175.

Il linguaggio giuridico è comunque un linguaggio distinto, ma non un linguaggio separato da quello comune. “Le differenze non riguardano i termini, ma il loro uso. Ciò vuol dire che uno stesso termine potrà ricorrere negli enunciati di entrambi i linguaggi, ma con significati più o meno differenti”<sup>97</sup>. È l’impossessamento da parte del linguaggio giuridico di termini tipici della lingua comune, ma appositamente ridefiniti per l’ambito giuridico, a destare confusione: termini che difficilmente sono capiti da un pubblico digiuno di diritto perché assumono un significato completamente diverso da quello comune. Altre volte, invece, il redattore dei testi normativi adopera termini esistenti sia nella lingua comune sia nella lingua giuridica, ma che in quest’ultima hanno un’accezione specifica a seconda del contesto d’uso. Ciò accade perché “i Legislatori italiani hanno rinunciato a una sistemazione rigida della terminologia e hanno accettato, consapevolmente, di operare nell’ambito dei valori lessicali risaputi”<sup>98</sup>.

Il principale problema linguistico che si pone dinanzi al *draftsman* è la scelta tra linguaggio tecnico e linguaggio comune. Il linguaggio ordinario è pieno di insidie semantiche e sintattiche, le quali possono condurre a pericolose e non volute conclusioni. La questione però – secondo attenti suggerimenti da parte degli esperti di linguistica – può essere ovviata intraprendendo una strada intermedia, ossia la scelta di optare per un linguaggio che trovi l’equilibrio fra tecnicismo – laddove è indispensabile – e linguaggio comune senza però creare ambiguità o incertezze. La soluzione comunque non è una sola. Anzi, ci possono essere “soluzioni diverse che possono risultare opportune in situazioni diverse”<sup>99</sup> per assicurare “un buon grado di intelligibilità del diritto e delle operazioni giuridiche da parte di ogni cittadino”<sup>100</sup>. È comunque opportuno prendere atto del fatto che la lingua giuridica dei testi normativi non sarà mai chiara in assoluto. Essa, nonostante gli innumerevoli sforzi, continuerà ad adagiarsi nella complessità espressiva senza eliminare le complicazioni linguistiche superflue.

C’è un risvolto profondamente pratico sotteso alla necessità di ricorrere ai tecnicismi nel linguaggio giuridico, ed è l’esigenza che quest’ultimo funzioni con precisione individuando i fatti giuridici oggetto di disciplina, gli effetti e le situazioni giuridiche che da questi derivano.

---

<sup>97</sup> A. Belvedere, *Linguaggio giuridico*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. civile, X, Torino, 1994, p. 405.

<sup>98</sup> T. De Mauro, *Storia linguistica dell’Italia unita*, Bari, Laterza, 1963.

<sup>99</sup> U. Scarpelli, *Semantica, morale, diritto*, Torino, Giappichelli, 1969, p. 996.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 996.

Il rischio di redigere una legge con un linguaggio comune, e quindi a prima vista immediatamente comprensibile per il cittadino, è quello di ottenere un prodotto normativo che calato nell'ordinamento giuridico non riesca "giuridicamente a funzionare". È chiaro che per "chiarezza della legge" non si intende l'utilizzo in essa di un linguaggio pienamente comune perché ciò andrebbe a discapito del perseguimento di un altro obiettivo cui la scrittura delle disposizioni legislative deve tendere, e cioè la precisione. La precisione a tutti i costi però può finire col creare effetti controproducenti se non addirittura ridicoli.

L'impiego di un lessico giuridico incomprensibile per i non addetti ai lavori è dovuto anche al fatto che le disposizioni normative sovente si rivolgono a persone interessate a travisarne fraudolentemente il significato. Sicché, come è agile intuire, l'ideale di rendere ogni enunciato normativo comprensibile a tutti è di fatto irrealizzabile. Impegnarsi per rendere i testi normativi comprensibili ed efficaci per un numero sempre più ampio di persone è l'unico modo per far sì che la gente continui o torni ad avere fiducia nella legge. Il raggiungimento di un tale obiettivo è possibile solo se si rifiuta la passività tipica dei sudditi per rivendicare l'atteggiamento tipico dei cittadini.

Ora, a parere di chi scrive, è possibile ipotizzare che forse in futuro gli studi linguistici compiranno progressi tali da consentire di individuare a priori, con maggior certezza e precisione, le caratteristiche che determinano la difficoltà di comprensione di un testo, ideando nuove e sofisticate formule di leggibilità capaci di predire in che misura i destinatari di un testo riusciranno a capirlo. Ma sradicare abitudini linguistiche inveterate fossilizzate da secoli di tradizione risulta assai arduo perché, in fin dei conti, "si è sempre scritto così". È importante accrescere la sensibilità verso il problema della chiarezza nella comunicazione pubblica e smettere di accettare come normali documenti che sembrano avere tutt'altro scopo che quello di comunicare e che manifestano una sostanziale mancanza di considerazione e rispetto per i destinatari.

Occorre, come spesso è stato ribadito, un più generale mutamento di prospettiva, una diversa concezione dei rapporti fra i cittadini e i pubblici poteri che implichi da parte di questi ultimi un nuovo modo di porsi. Molti negano l'utilità di norme giuridiche che prescrivano la chiarezza, persuasi che questa sia una battaglia da combattere non sul piano del diritto bensì su quello dei valori e della mentalità. Non serve – sostengono – imporre la chiarezza per legge, ma un cambiamento culturale. Che occorra un cambiamento culturale è innegabile, ma una legge capace di sancire l'obbligo di

comunicare in modo chiaro potrebbe rappresentare una spinta propulsiva a tale auspicato cambiamento.

L'attenzione della dottrina su questi temi si è concentrata prevalentemente sui rami alti dell'ordinamento. Lo testimoniano le formule utilizzate: crisi della legge, tecnica legislativa, redazione della legge, etc. La crisi della legge – intesa come crisi del testo legislativo – appare esprimere in senso riduttivo una situazione cui partecipano non solo i testi normativi di rango primario, ma anche ogni altra fonte e altresì ogni atto giuridico non solo di indole normativa ma anche di natura amministrativa.

La Pubblica Amministrazione – in quanto ente più vicino al cittadino che quotidianamente è alle prese con adempimenti burocratici di ogni genere – dovrebbe garantire che tutti i provvedimenti da essa emessi perseguano lo stesso grado di chiarezza e intellegibilità richiesti agli atti statali, e cioè scritti e progettati per chi legge. È proprio in virtù del fatto che il primo rapporto del cittadino con l'autorità avviene a livello locale che dovrebbe spingerle ad adottare una redazione più comprensibile per i destinatari, dato che anche gli atti amministrativi producono effetti giuridici diretti e immediati per i destinatari.

L'opera di sensibilizzazione ha prodotto certamente qualche risultato con riferimento alla produzione delle leggi statali e quelle regionali, ma non si è ancora diffusa una cultura del buon testo normativo nei rami bassi del sistema. Se si considerano le migliaia di atti normativi locali in vigore non può sfuggire quanto questa tematica sia importante per assicurare maggiore certezza nell'attuazione del diritto. A nostro malgrado si assiste ancora a una produzione di testi amministrativi, siano essi decreti, circolari, direttive, comunicazioni esterne e interne, che possiedono solo l'apparenza della chiarezza dovuta a prassi e costumi di una burocrazia legata per tradizione a modelli comunicativi obsoleti che tendono a resistere nel tempo e a perpetuarsi. Si tratta di testi visivamente gradevoli che offrono sollievo all'occhio dando l'idea di essere “leggeri”, di scorrevole lettura. Ma al di là di questa apparente leggibilità sono tutt'altro che chiari: non lo sono a un livello più profondo, logico e semantico, e cioè nei contenuti. È puro formalismo, e non volontà di venire incontro ai bisogni di conoscenza dei cittadini.

Le espressioni normative continuano ad essere corredate da un nucleo semantico sufficientemente definito intorno al quale però gravita un alone d'ombra imperscrutabile. Quanti lettori sono in grado di interpretare correttamente i testi? La Pubblica Amministrazione si muove ancora in modo inintelligibile chiedendo cose inutili che talvolta sfuggono al buonsenso, per questo i cittadini la sentono lontana. Che cosa se ne fa



il cittadino della semplificazione procedurale, se poi la Pubblica Amministrazione non è capace di comunicargliela in modo chiaro e comprensibile? Anzi, se non le interessa proprio farlo? L'amministrazione dovrebbe impegnarsi nel promuovere la trasparenza e la chiarezza dei testi preoccupandosi della loro capacità comunicativa. Ciò significa dare a tutti i cittadini le basi per difendere i propri diritti e non eludere i propri doveri. Ma per quanto ci provi, finisce sempre per ricadere nella palude del burocrate.

Ormai da un ventennio numerose iniziative promuovono la semplificazione del linguaggio amministrativo, cercando di rendere più chiara ed efficiente la lingua aulica e stereotipata usata nei testi della Pubblica Amministrazione. Ci hanno provato ministri di diverse parti politiche attraverso la pubblicazione di strumenti per la cosiddetta semplificazione del linguaggio amministrativo, ma anche molti professori universitari si sono impegnati sia nella teoria che nella pratica. L'Accademia della Crusca, nel 2011, ha presentato il *“Manuale di regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi”* contenente indicazioni e consigli che mirassero a rendere accessibili i documenti per tutti i cittadini allo scopo di porre fine alla piaga linguistica. Si tratta di iniziative che hanno raggiunto qualche risultato importante, ma che di fatto non hanno inciso sensibilmente sulla qualità dei testi prodotti nel quotidiano lavoro di scrittura nelle amministrazioni pubbliche.

Perché l'amministrazione pubblica italiana continua a scrivere oscuro? Semplice: perché l'oscurità nasce a monte, e cioè nella stesura delle norme legislative. I testi normativi costituiscono la base dei testi amministrativi, e per quanto sia teoricamente sempre possibile illustrare chiaramente una norma scritta in maniera confusa redigere un testo con accuratezza richiede tempo. È evidente la stretta relazione tra il testo amministrativo e quello normativo: entrambi esigono chiarezza e semplicità. Scrivere in modo chiaro non è affatto semplice, poiché richiede abilità che pochi nella Pubblica Amministrazione possiedono. La scrittura chiara è un processo unitario che funziona solo se si sviluppa parallelamente nella stesura di testi normativi, amministrativi e nelle varie comunicazioni ai cittadini. Chi confeziona i testi non si rende conto che riservare un tempo adeguato alla loro stesura può far risparmiare tempo, nel senso che si riducono le richieste di delucidazioni da parte dei cittadini, gli errori e il contenzioso.

Il miglioramento del linguaggio amministrativo italiano non può avvenire né in tempi brevi né mediante interventi specifici e circoscritti. È necessario un cambiamento globale che coinvolga anche il sistema di reclutamento del personale, le modalità e la qualità della formazione.

La formazione in materia di scrittura pubblica – per molto tempo trascurata in Italia rispetto ai paesi anglosassoni, dove esiste una lunga tradizione di didattica del *technical* e del *business writing* – potrebbe migliorare notevolmente l'abilità scrittoria dei pubblici dipendenti. Va dato atto che negli ultimi anni la sensibilità per la qualità della comunicazione col cittadino è aumentata, e che le recenti leggi che disciplinano la comunicazione pubblica – per quanto tutt'altro che perfette – sembrano essere volte nella direzione giusta.

I vantaggi che potrebbero derivare da una maggiore chiarezza dei documenti amministrativi sono molteplici. *In primis*, il cittadino non si porrebbe più in rapporto conflittuale con l'amministrazione. Al contrario, ne leggerebbe l'attività in termini di servizio alla comunità. L'aumento della comprensibilità favorirebbe uno snellimento delle procedure e una maggiore efficienza degli uffici, i quali potrebbero essere in grado di decifrare autonomamente il contenuto delle norme a loro rivolte senza la necessità di scaricare responsabilità ad altri paralizzando il lavoro d'ufficio nell'attesa di chiarimenti. Il beneficio che si potrebbe trarre dalla corretta formulazione dei testi normativi è certamente evidente. Il conflitto tra la chiarezza mancata dei testi e gli errati comportamenti che ne conseguono si sposta tutto sul cittadino che ne paga, in vario modo, le spese. Un'amministrazione incapace di farsi comprendere, che non sa esprimersi, respinge il cittadino invece di aiutarlo. È chiaro quindi che per porvi rimedio bisogna cominciare dal linguaggio e dallo stile che gli uffici pubblici adoperano nel comunicare.

Altro preoccupante problema – che ultimamente sembra consolidarsi all'interno dei testi legislativi – è la presenza sempre più marcata di vocaboli stranieri, i quali comportano numerosi problemi nel loro utilizzo. Ma sui cittadini grava l'obbligo di essere multilingue? Tutti conoscono i termini stranieri? La contaminazione è un fatto inevitabile, e talvolta il passaggio delle parole da una lingua a un'altra è utile, ma le somiglianze tra i vari termini possono generare situazioni perniciose. Nella prassi accade che la parola straniera non è impiegata in modo univoco dal Legislatore, causando nel cittadino un ulteriore fattore di avvilimento. Al riguardo, il problema che si pone è se recepire la parola straniera o nazionalizzarla. Si tratta di un problema di politica linguistica che – se si vuole realizzare – richiederebbe prudenza e sobrietà.

La preoccupazione verso una buona scrittura delle leggi non riguarda solo i cittadini del proprio Stato, ma anche i cittadini degli altri stati che in qualche modo devono capirle e applicarle. Essi hanno una familiarità con la lingua italiana, soprattutto

se scritta, inferiore a quella dei vari milioni di cittadini italiani esponendoli al rischio di esclusione dalla vita sociale, politica e culturale.

La situazione attuale dimostra come pare velleitario pretendere che il linguaggio di una legge sia semplice e chiaro. Il Legislatore sembra spesso disinteressarsi alla tecnica linguistica per concentrarsi sul merito politico di un provvedimento normativo. E al giorno d'oggi della buona scrittura degli enunciati normativi non sembra curarsi troppo neppure nel momento più alto dell'elaborazione normativa, e cioè quando ci si accinge a metter mano alla revisione della Costituzione senza tener conto che la lingua "è il grande portale attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini"<sup>101</sup>. Come cittadina, che spesso si trova a fare i conti con la scarsa comprensibilità delle leggi, penso che sia utile coltivare almeno un interesse verso strumenti in grado di migliorare la comprensione dei testi normativi dato che scorrendo una qualsiasi legge si riscontrano sciatterie linguistiche, stereotipie, vezzi e vizi stilistici e testuali propri di una comunicazione poco attenta al destinatario e perciò prevalentemente autoreferenziale.

La comprensione delle leggi deve essere alla portata di tutti e non appannaggio di pochi. È necessario quindi che le leggi siano scritte in modo semplice e chiaro, anche se la comprensibilità del messaggio legislativo dipende, per un verso, dalla sua qualità redazionale e, per altro verso, dalla capacità recettiva del destinatario. Inoltre, perché per sapere cosa dobbiamo o possiamo fare in certe situazioni deleghiamo o siamo costretti a delegare ad altri, agli esperti delle varie materie, il compito di capire per noi, rinunciando così a gestire in proprio un nostro diritto-dovere?

Sovente accade che alla presunta "autorevolezza" non corrisponda un'adeguata competenza. È chiaro che non è sempre possibile comprendere tutto, e che è necessario affidarci alle competenze di qualcun altro, ma talvolta è opportuno non perdere le occasioni per poter capire meglio e "pensare con la propria testa". Il diritto di tutti ad accedere a un'informazione-comunicazione di interesse pubblico, a capire i testi che per la loro portata e per i loro effetti condizionano in un modo o nell'altro la nostra vita quotidiana, è indispensabile. Se proviamo a immedesimarci in tutte quelle persone che non hanno una buona padronanza della lingua italiana, soprattutto scritta, o un livello di istruzione inferiore a quello stabilito dalla nostra Costituzione le difficoltà che si riscontrano sono evidenti.

---

<sup>101</sup> A. Merkl, *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 125.

La complessità delle relazioni sociali comporta la complessità della regola di diritto, e ciò rende alquanto illusoria l'idea che il cittadino medio – senza alcuna formazione giuridica – sia sempre nella condizione di comprendere il testo di una legge dalla sola lettura di essa. Nella società italiana c'è ancora un forte disinteresse per gli aspetti linguistici sotto tutti i profili. I problemi che si pongono al momento di redigere un testo legislativo nascono proprio da questa mancanza di sensibilità. Il tema della linguistica non è una prospettiva fine a se stessa, ma è una componente essenziale della qualità della legislazione e, di riflesso, di ogni successiva comunicazione istituzionale.

Il superamento di questo ostacolo richiede utili suggerimenti al fine di raggiungere una redazione di testi nitidi e – se possibile – semplici nei limiti permessi dalla complessità degli argomenti affrontati. *In primis*, occorrerebbe estendere e condividere le esperienze di redazione attenta dei testi normativi e l'armonizzazione dei manuali esistenti. In passato, ci sono stati interventi volti al miglioramento della qualità della regolamentazione, come l'Accordo del 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali che impegnava i firmatari a unificare i manuali statali e regionali sulla redazione dei testi normativi, oppure il Protocollo d'intesa del 28 giugno 2007 tra Senato, Camera dei deputati e la Conferenza dei presidenti regionali il cui obiettivo era la formazione di un comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze tra Assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse, lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona regolazione. Ma da tutto ciò non sono scaturite le azioni conseguenti.

Il sistema della valorizzazione delle buone pratiche rappresenta il mezzo più adatto per migliorare la qualità della redazione delle leggi. Si tratta di maturare consapevolezza ed esperienze nel campo del miglioramento della qualità dei testi anche attraverso la pubblicazione di testi normativi esemplari, i quali possono essere considerati come modelli di buona attuazione dei suggerimenti per la redazioni dei testi normativi. Al raggiungimento dello scopo potrebbero essere utili anche le esperienze di co-scrittura in rete dei testi normativi mediante l'intervento dell'utente finale, e cioè del cittadino non esperto, potrebbero in parte risolvere il problema.

Ora, dal punto di vista tecnico non è praticamente possibile, e forse istituzionalmente nemmeno auspicabile, poiché difficilmente si giungerebbe alla stesura di un testo normativo ben redatto. Il rischio è che il cittadino non esperto produca testi semplici, ma imprecisi o inefficaci. L'esperimento però sarebbe utile per sapere cosa chiedono i cittadini, se quello che chiedono è realizzabile, e se c'è un modo tecnicamente corretto per realizzare ciò che chiedono.

In tal modo, però, si potrebbe raggiungere il tanto agognato obiettivo proposto dal *Manifesto per un italiano istituzionale di qualità*, e cioè quello di sviluppare nei cittadini la consapevolezza dei loro diritti. Altra soluzione possibile potrebbe essere quella di studiare i modi attraverso cui accompagnare i vari testi normativi, come ad esempio l'illustrazione sintetica – sistema adottato dalla Commissione Europea con riferimento al miglioramento della comunicazione europea – in grado di orientare il lettore non esperto sia nella lettura che nella comprensione del testo normativo. Si potrebbe trattare di una buona strategia di riuscita semplice ed efficace capace di favorire anche da noi una maggior comprensione del dettato normativo al cittadino.

La legge è un testo strutturalmente complesso. Il suo confezionamento richiede impegno, abilità e competenza per raggiungere gli specifici fini pragmatici, ma la scarsa attenzione e le disabilità linguistiche finiscono inevitabilmente per rendere astruso o banale il contenuto<sup>102</sup>. È vero che redattori sovente si trovano ad assolvere a grandi responsabilità – peraltro quasi sempre in condizioni di urgenza e concreta difficoltà<sup>103</sup> – ma è altresì vero che il più delle volte assecondano una opacizzazione dei problemi e non vere e proprie soluzioni. La poca chiarezza e l'ambiguità delle norme sono espressione di un preciso calcolo. È quindi del tutto illusorio aspettarsi una piena e autentica semplificazione del linguaggio giuridico comprensibile dall'uomo medio privo di cultura giuridica. La materia del linguaggio del Legislatore per la sua delicatezza esigerebbe, ma anche per le sue implicazioni di sistema e di ricaduta sui diritti dei cittadini, di essere presa maggiormente a cuore da coloro cui la Costituzione attribuisce il potere di confezionare le norme.

---

<sup>102</sup> Ad esempio i traduttori anche quando dispongono di una sicura competenza anche nel campo del diritto, si trovano a dover risolvere complessi problemi ermeneutici del testo, provocati esclusivamente da una formulazione del testo di partenza intricata o oscura.

<sup>103</sup> Si pensi che è problematico perfino trovare il tempo di rileggere i testi di legge.

## 5. *L'italiano che si scrive a Bruxelles.*

Il male dell'oscurità legislativa ha cause complesse e numerose, ma al tempo stesso anche non poche possibilità di soluzione. C'è però sullo sfondo un ultimo interlocutore: il diritto europeo, l'ennesimo fattore di crisi della legislazione. È risaputo come gli organi europei propinino troppe disposizioni normative, spesso modificate, provocando una morsa soffocante sul cittadino. Da qui l'esigenza di affrontare i mali della legislazione in una dimensione integrata, nazionale ed europea, allo scopo di scorgere quali sono le consuetudini comuni di scrittura e di uso della lingua nell'ambito delle istituzioni europee.

La questione è ben lungi dall'essere risolta, ma questo confronto ambisce a offrire un quadro generale dei livelli di elaborazione cui è sottoposto il testo normativo. Il crescente raffronto e confronto dei documenti normativi redatti in lingue diverse ha condotto l'analisi ad affrontare anche le problematiche che possono scaturire delle varie traduzioni.

In ambito europeo, i fraintendimenti sono dovuti – se non a cattive formulazioni – alle diverse consuetudini di scrittura. Gran parte della normativa nazionale recepisce le norme e i principi elaborati nelle sedi sovranazionali: norme che, per quanto scritte in italiano, provengono da versioni originarie concepite e redatte in altre lingue. L'Unione europea produce, redige e traduce in sistema di *co-drafting* una gamma di tipi di testo assai ampia. La presenza di linguisti, giuristi e responsabili della comunicazione all'interno delle istituzioni comunitarie è quindi necessaria affinché si possa ridurre il più possibile il divario tra linguaggio istituzionale e i cittadini. Lo scopo principale è quello di evitare che anche il linguaggio di stampo europeo – che costantemente penetra nell'universo culturale nostrano attraverso i consueti canali divulgativi – venga percepito anch'esso come un gergo, un'antilingua.

La bozza preliminare del documento normativo elaborato in ambito europeo si realizza utilizzando soltanto tre principali lingue di lavoro: inglese, francese e solo in limitati casi il tedesco. Ne consegue che i documenti non sono pensati multilingue fin dall'origine, ma che vengono tradotti nelle diverse lingue ufficiali soltanto nella fase finale della redazione. La produzione regolamentare europea non tiene conto delle profonde differenze esistenti tra i vari ordinamenti, dando origine a situazioni in cui – pur essendo possibile la traduzione letterale del termine – l'equivalente acquisisce, in un diverso contesto linguistico, un significato completamente differente.

L'esistenza di un linguaggio giuridico sovranazionale ha delineato molti termini che, pur essendo identici o simili dal punto di vista lessicale a termini già presenti nella tassonomia nazionale, veicolano nel diritto interno istituti nuovi. È noto come difficilmente un termine appartenente a una certa lingua possa corrispondere interamente a un termine di un'altra lingua. Se ne deduce che anche in questo contesto la chiarezza del messaggio, la precisione e la correttezza del linguaggio sono valori imprescindibili per facilitare l'accesso dei cittadini alla legislazione e ad altre informazioni utili per la loro vita quotidiana o per il loro lavoro.

La qualità dei testi è importante, ma anche la qualità di reclutamento del personale capace di realizzare sinergie virtuose affinché il lavoro risulti più efficace e la produzione di testi ancor più di qualità è fondamentale. In tal modo è possibile realizzare anche all'interno degli Uffici legislativi europei una "cultura della buona lingua" al fine di produrre meno pagine, meno documenti e messaggi più comprensibili.

L'attività di traduzione deve necessariamente tener conto che scrivere un italiano istituzionalmente corretto e credibile – in un contesto distante geograficamente e culturalmente da quello in cui questo tipo di linguaggio viene generalmente utilizzato e fruito – non è affatto semplice, perché c'è sempre il rischio di indurre in errore o in smarrimento il pubblico. Si tratta di un linguaggio giuridico sottoposto a continue manipolazione durante l'elaborazione del testo, coinvolgendo diversi attori principali: il redattore, ossia l'esperto nazionale che per il suo Stato partecipa alla redazione dell'atto legislativo, e il traduttore che interviene a posteriori senza però aver mai partecipato in prima persona all'evoluzione del testo. È qui che emerge, in tutta la sua evidenza, la principale problematica: i due attori non entrano quasi mai in contatto tra loro. Il compito dei traduttori consiste essenzialmente nel trasporre in italiano una direttiva elaborata in una lingua straniera – in genere l'inglese – cogliendo nel miglior modo possibile quelle che sono le caratteristiche stilistiche particolari del testo per riuscire a riformularlo affinché la comunicazione risulti efficace. Ma riformulare il testo per ottenere lo stesso successo comunicativo conseguito all'interno della cultura di partenza non è cosa di poco conto perché occorre confrontarsi con uno stile che non sempre conoscono.

Capita che un'informazione sia deformata proprio perché qualcuno non ha saputo capire o tradurre un'espressione inglese. Ciò, si noti bene, ingenera una sorta di circolo vizioso in cui gli errori si moltiplicano con risultati talvolta comici, ma anche pericolosamente devianti.

I documenti nella lingua di partenza spesso sono frutto di un compromesso politico delicato, e quindi non sempre trasparenti nel significato. Al traduttore non è chiesto d'interpretare, bensì di rispettare il testo di partenza anche nella sua ambiguità. Pertanto, un testo volutamente o non volutamente poco chiaro si presta a molteplici interpretazioni una volta sottoposto a traduzione nelle diverse lingue.

È stato dimostrato che dal confronto tra la versione inglese e quella italiana di alcune direttive europee emerge che parole inglesi catalogate come comuni corrispondono a parole italiane che spesso non appartengono al lessico di base, e questo perché il registro delle leggi italiane non ammette ancora parole troppo vicine alla lingua comune. Ciò significa che nel passaggio dalla versione inglese a quella italiana il testo della direttiva è stato innalzato di registro rendendolo meno vicino alla lingua dominata del parlante comune. I traduttori presenti all'interno delle istituzioni europee sono tuttora legati ad alcune consuetudini linguistiche dei testi normativi italiani. E non potrebbe essere diversamente, perché liberarsi delle scorie di una tradizione inutilmente lontana dal lessico comune è un risultato che deve essere raggiunto prima di tutto nella redazione di testi originali. Infatti, solo quando uno stile più piano e corrente – nei limiti concessi dalla tecnicità dei contenuti – si sarà affermato nei testi originali, le traduzioni seguiranno.

C'è tuttavia un'altra questione da trattare, ossia la distanza tra l'italiano delle direttive europee e l'italiano delle leggi nazionali. Una prima risposta, di tipo impressivo, sembra facile: sì, la differenza c'è. La versione italiana dei testi normativi europei è assai diversa rispetto alle leggi nazionali, e ciò è dovuto essenzialmente al diverso contesto culturale dei due ambienti nei quali le norme sono state redatte. La principale diversità che spicca agli occhi dei lettori è la presenza, nelle direttive comunitarie, della motivazione oramai divenuta parte integrante del testo. Le leggi italiane invece non la posseggono affatto: le motivazioni risiedono nella presentazione della proposta di legge o del disegno di legge che – si noti bene – non fa parte del testo finale, ma solo della procedura di approvazione.

La normativa europea in lingua italiana si presenta più povera, meno variata, con un minor numero di parole diverse rispetto alla legislazione nazionale, e questo perché gli estensori delle leggi nazionali preferiscono forme di un registro sostenuto anche per relazioni che possono essere rappresentate benissimo – e a volte anche meglio – da parole comuni. Il testo risulta più omogeneo, e la maggiore omogeneità è dovuta al fatto che i testi europei non contemplano, a differenza dei testi italiani, la presenza di quelle che sono state definite come norme intrusive.



È comunque sconcertante leggere il catalogo di leggi, direttive, normative che Bruxelles chiede di applicare. L'elenco dei provvedimenti che Parlamento e Governo varano è oramai infinito. Si assiste sempre più a una folle moltiplicazione normativa quando invece sarebbe meglio liberarsene, e non moltiplicarla o parcellizzarla. Lo scopo non è certamente quello di arrivare a uno Stato anomico, e cioè privo di leggi, ma almeno a un Paese non strozzato da commi e codicilli.

Il tema della traduzione giuridica qui analizzato solleva numerose riflessioni, come quella della collaborazione fra gli esperti di diverse discipline. La formazione linguistico-giuridica deve essere intesa come avvicinamento di più discipline che si pongono l'obiettivo di tradurre il diritto come "una forma di agire pervasa dalla consapevolezza di un continuo e potenziale scambio di ruoli"<sup>104</sup>. È infatti nello scambio di strumenti che si individua una strada valida per una buona traduzione giuridica, perché le possibilità di errore o di incomprensione sono infinite. Sicché tradurre e capire bene significa trovare e interpretare i significati che stanno dietro alle parole, e non limitarsi alla loro apparente traducibilità.

---

<sup>104</sup>M. R. Ferrarese, *Interpretazione e traduzione, da una cultura giuridica introversa ad una cultura giuridica estroversa*, Padova, Cedam, 2008, pp. 13-40.

## Capitolo quarto

### LEGISLATIVE DRAFTING

**SOMMARIO:** 1. Le tecniche di redazione dei testi normativi. – 1.1. Le cattedre di insegnamento della tecnica legislativa: ipotesi interessante o semplice utopia? – 2. Il personale preposto alla corretta progettazione normativa. – 2.1. La tecnica legislativa e la politica a confronto. – 3. I principali errori di tecnica legislativa. – 4. Il vero obiettivo della tecnica legislativa: la qualità della legislazione. – 4.1. La modifica al Regolamento della Camera dei deputati. La qualità è migliorata? – 4.2. Il contributo della Corte Costituzionale al miglioramento della normazione.

#### *1. Le tecniche di redazione dei testi normativi.*

La cattiva redazione formale delle disposizioni legislative impedisce al cittadino di conoscere il precetto normativo. Di fronte a tale allarmante fenomeno alcune domande sono diventate particolarmente pressanti: Come si preparano i progetti di legge? Con quali informazioni? Una volta che le leggi sono promulgate e pubblicate che cosa succede? Le leggi sono applicate? Producono gli effetti preventivati? Raggiungono lo scopo desiderato?

Il tema della redazione dei testi normativi è di viva attualità – visti e considerati gli interventi di questi ultimi mesi – ancorché esso abbia origine antiche. È opportuno chiarire fin dal principio che nel trattare la questione verrà adoperata l'espressione *drafting*. Il termine inglese oggi diffuso è molto più idoneo per indicare e descrivere quel complesso di abilità e competenze necessarie finalizzate al raggiungimento della buona fattura delle leggi. Nella lingua italiana l'attività di composizione dei testi normativi viene tradotta tecnicamente con il verbo "redigere". Il verbo è privo della sfumatura propria di quello inglese – *to draft* – il quale indica un'attività conclusiva, definitiva, che non si adatterebbe rigorosamente alla compilazione di un documento normativo. Malgrado l'imprecisione linguistica, l'espressione – più volte ripetuta all'interno dell'elaborato – "tecniche di redazione legislativa", e cioè quell'insieme delle regole e degli accorgimenti rivolti a migliorare la qualità redazione del singolo testo legislativo sotto il profilo formale e sostanziale, la si è adoperata sempre e unicamente come sinonimo di *legislative drafting*.

Ma perché tanta attenzione a un argomento un tempo del tutto negletto dal politico, appena sfiorato dal Legislatore e confinato in un angolo dal giurista? Lo studio del diritto da sempre è inteso unicamente come studio dell'interpretazione e applicazione della legge, escludendo dal campo di interesse dei giuristi le tecniche sulla genesi e la formazione del testo legislativo. Le facoltà italiane di diritto, dove gli studenti apprendono le regole utili a interpretare le leggi, sono ufficialmente denominate facoltà di Giurisprudenza. Ciò spiega la mancanza di strutture didattiche volte alla specifica preparazione di *draftsman*, ossia strutture appositamente dedicate all'insegnamento degli essenziali rudimenti di *drafting* necessari per il confezionamento delle leggi.

È paradossale che in Italia – salvo pochi e rari casi – le Università addestrino gli studenti a interpretare le norme giuridiche, ma non al modo in cui scriverle. La scienza giuridica ancora oggi continua ad essere concepita come studio del diritto fatto, e non di come si fa il diritto. Le tecniche di redazione invece rappresentano uno dei principali profili fondamentali per un giurista necessari per risalire alle vere intenzioni del Legislatore, alla *ratio* e agli obiettivi sottesi.

I primi riconoscimenti istituzionali della funzione del *draftsman* si ritrovano principalmente nei Paesi dell'area anglosassone. Inghilterra e Stati Uniti<sup>105</sup>, molto prima di noi, hanno dato vita ad appositi organi con la funzione e la responsabilità esclusiva del *drafting* dei progetti di legge. Si tratta di una istituzionalizzazione della professione svolta essenzialmente dai privati in funzione pubblica, dato che le autorità inglesi e americane dotate di poteri di iniziativa legislativa disponevano già di consiglieri incaricati alla corretta redazione delle leggi. La sensibilità anglosassone verso questi temi dipende in gran parte dal sistema di *common law* vigente, nonché dall'applicazione rigorosa – soprattutto in Inghilterra – del principio di supremazia del Parlamento. Lo scopo in un sistema normativo prevalentemente basato sulla *judge-made law* è quello di concedere meno terreno possibile all'interpretazione del giudice, ricercando quindi nella fase di redazione la perfezione del testo normativo. Nel mondo di *civil law*, invece, il Legislatore ha frequentemente ignorato i problemi inerenti alla certezza del diritto che possono sorgere a causa della inaccurata redazione dei testi normativi. Ma questo fino a qualche decennio fa.

---

<sup>105</sup> In Inghilterra nel 1869 viene ideato il *Parliamentary Counsel*, mentre negli Stati Uniti, attraverso il *Revenue Act* del 1924, si istituisce l'*Office of the Legislative Counsel*.

L'attenzione ai temi della legistica è cresciuta notevolmente negli ultimi anni proprio a causa di una normazione divenuta sempre più inflazionata, inquinata, e quindi non più governabile. La sensibilità verso il rispetto delle regole del *drafting*, per consentire l'elaborazione di enunciati legislativi redatti in modo corretto, è fondamentale nell'attuale produzione normativa italiana.

La rilevanza delle regole di scrittura risiede principalmente nel concepire la legislazione come un fenomeno linguistico, e nel fatto conseguente che gli atti normativi sono atti linguistici. La legge è un discorso, e il discorso del Legislatore è composto da una serie infinita di enunciati attraverso i quali impartisce diritti, obblighi e poteri. È qui, dunque, che emerge in tutta la sua evidenza l'importanza della migliore formulazione linguistica perché se è vero che l'attuazione della volontà del Legislatore dipende strettamente dall'interpretazione che gli organi dell'applicazione danno alle disposizioni ricevute, allora essa dipenderà prioritariamente dalla qualità della tecnica legislativa utilizzata.

Nel momento in cui la disposizione viene letta, e cioè soggetta a interpretazione da parte dell'osservatore, le si attribuisce già un determinato significato. Il vizio più diffuso e persistente nelle disposizioni legislative – come già evidenziato nelle pagine precedenti – è la presenza di un messaggio normativo “ambiguo, o sconnesso, o alluvionale” che può spingere il ruolo dei giuridici ben al di là dei loro cardini naturali<sup>106</sup>. Le cause del diverso approccio ermeneutico sono imputabili all'utilizzo di una particolare forma di opacità linguistico-normativa che “non dipende dal significato di una parola ma dalla collocazione della parola nella frase o dal modo in cui la parola stessa è connessa alle altre”<sup>107</sup>, realizzando così gravi distorsioni interpretative.

L'attività interpretativa può essere piegata all'oscura e vaga formulazione delle disposizioni normative volontariamente introdotte dal Legislatore. La cattiva redazione della legge costituisce quindi “una delega di poteri” – talvolta anche involontaria – “agli organi chiamati ad applicarla”<sup>108</sup>, ingenerando una moltitudine di diversi orientamenti giurisprudenziali. Se una legge è redatta male, allora non potrà mai essere oggetto di applicazione uniforme perché ogni giudice è costretto a muoversi fra diversi orientamenti per cercare il giusto equilibrio.

---

<sup>106</sup> M. Aini, *La legge oscura*, p.198.

<sup>107</sup> R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, p. 141 ss.

<sup>108</sup> S. Bartole, *Il potere giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 39.

La naturale conseguenza è una continua e deleteria “incertezza che corrode il corpo dell’ordinamento normativo”<sup>109</sup>, nonché il rischio di spostare l’asse della decisione politica alla giurisprudenza di merito alimentando vertiginosamente il contenzioso. In Italia, come è ben noto, i tempi della giustizia sono lunghi e faticosi. Il chiarimento definitivo sulla portata di una disposizione legislativa avviene anche dopo molti anni, causando indeterminatezza e opacità giuridiche. È accaduto, e accade tuttora, che gli stessi giudici dinanzi a un quadro normativo talmente offuscato e torbido arrecano ingiustizie innescando un effetto di totale diffidenza nei cittadini. L’incertezza e il *caos* delle norme compromettono una giustizia equa, efficiente e celere.

La questione delle leggi mal redatte non è un problema della magistratura, bensì un problema per la magistratura. L’assenza di un’autorità che sappia interpretare le disposizioni legislative in modo univoco rappresenta un ulteriore fattore di sconforto per i cittadini. È vero che i problemi della giustizia ci sono, ma occorre ben distinguere le cause imputabili alla cattiva redazione delle leggi da quelle che possono riguardare le prassi giudiziarie.

La finalità centrale dell’applicazione delle regole di tecnica legislativa è quella di limitare risultati interpretativi diversi da quelli voluti dal Legislatore, cercando di ridurre – quanto più possibile – la discrepanza tra l’enunciato linguistico e il significato a esso attribuito. Rispettare la tecnica legislativa non vuol dire applicare meccanicamente i diversi manuali in circolo, bensì utilizzarli con intelligenza allo scopo di ridurre gli elementi di complicazione e di confusione contenuti nel messaggio normativo costruendo disposizioni secondo l’interpretazione che è nelle vere intenzioni del Legislatore. È necessario dunque prestare costantemente attenzione non solo all’utilizzo delle parole, ma anche alle singole accortezze su cui si fonda una buona redazione del testo. Altrimenti, anche il cittadino più volenteroso ne uscirebbe sconfitto dalla battaglia per poter comprendere che cosa la legge prescrive in determinate situazioni.

Le regole di produzione normativa servono e sono importanti. Si tratta di regole che – si noti bene – non sono espressione di ideali puramente estetici, ma di buona qualità della legislazione. L’ordinamento italiano possiede un elevato livello di approfondimento delle tecniche di redazione delle norme, nonostante il ritardo rispetto ad altri ordinamenti europei. Attualmente possediamo un apparato tecnico capace di irradiarsi con efficacia sia nella cultura giuridica che nelle strutture di supporto al Legislatore.

---

<sup>109</sup> M. Aini, *La legge oscura*, p. 29.

La produzione delle norme continua a non riflettere affatto il livello dello sviluppo teorico compiuto da studiosi e operatori. Il punto debole del sistema di regole del *legislative drafting* consta nel basso tasso di vincolatività delle regole stesse, e cioè nella loro concreta applicazione. Esse hanno certamente un valore precettivo sul piano giuridico generale, ma la loro reale cogenza appare ancora debole. Ciò accade perché le situazioni di urgenza nelle quali vengono formulate le disposizioni legislative – magari di forte impatto sull'opinione pubblica – oltrepassa le preoccupazioni relative alla forma e al contenuto. La carenza del personale preposto agli Uffici legislativi, che sovente pone in essere repentine violazioni delle direttive di tecnica legislativa senza che esse costituiscano un parametro diretto di valutazione della legittimità di una legge, è da annoverare tra le principali cause che implicano la cattiva fattura delle leggi.

La ragione per cui tanti sforzi non raggiungono gli effetti auspicati è riscontrabile soprattutto sul piano politico. Nel sistema, come è noto, il compromesso politico si presenta normalmente rigido e capace di contrastare spazi per le ulteriori fasi di affinamento. La politica, invece, dovrebbe avere tutto l'interesse a impadronirsi delle migliori tecniche per la progettazione normativa, perché questi strumenti – se ben congegnati – facilitano il raggiungimento degli obiettivi che il politico si pone con un nuovo intervento legislativo. Il processo di produzione delle norme è un aspetto che dovrebbe rientrare nella formazione del personale politico, visto e considerato l'attuale deterioramento qualitativo legislativo. La causa di un tale peggioramento è senz'altro rinvenibile nella loro refrattarietà ad accettare i consigli di buona legislazione.

L'inosservanza delle buone regole di tecnica legislativa è comunque insufficiente per dare una concreta e plausibile spiegazione alla cattiva qualità della produzione legislativa, giacché esistono cause ben più profonde che inevitabilmente condizionano l'applicazione delle regole. Il risultato finale delle decisioni legislative induce sempre più ad appellarsi all'autoeducazione del Legislatore e alle procedure di approvazione degli atti normativi poste a presidio della qualità della legislazione. Tuttavia, pur riconoscendo una certa disponibilità del Legislatore ad autocorreggersi, la razionalizzazione della legislazione è un traguardo difficile – se non addirittura impossibile – da raggiungere. Il problema riguarda essenzialmente come vincolare il Legislatore al rispetto delle regole di *drafting*, dato che le circolari interne non sono nulla di più che una semplice esortazione: periodicamente riproposte, perché regolarmente disattese.

Se riflettiamo per qualche istante è possibile rendersi conto che sono sempre più numerosi i casi – anche recenti<sup>110</sup> – di decisioni legislative assunte nella assoluta indifferenza dei canoni della legistica a favore dell'interesse politico del momento, realizzando così leggi appositamente incomplete e superficiali.

---

<sup>110</sup> Come ad esempio la legge del 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”. Se la analizziamo dal punto di vista del *drafting*, e cioè dal punto di vista della sua stesura materiale, è possibile accorgersi quanto questa legge sia imperfetta. Viene quindi da chiedersi come possa, poi, ottenere grandi risultati in termini di semplificazione, di miglioramento. Il titolo non sembra corrispondere del tutto al contenuto del provvedimento. Oltre un terzo degli articoli di cui si compone – in tutto gli articoli sono ventitré – non sono tutti articoli di delega. Sicché, come è agile intuire, la scelta di aver inserito il termine “deleghe”, nel più totale disinteresse dell'effettivo contenuto del provvedimento, è mendace. L'espressione riportata “deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” la si trova solo in pochi articoli, i quali fanno effettivamente riferimento alle amministrazioni pubbliche e alla loro riorganizzazione. Se il cittadino, quello più impavido, prosegue la lettura, si potrà rendere conto che all'interno del provvedimento sono state inserite deleghe che non hanno niente a che vedere con questi due aspetti. La struttura interna del provvedimento è composta di quattro capi, ma solo nella rubrica del capo quarto capo è riportato espressamente il termine delega, quando invece le deleghe sono presenti in tutti i quattro capi. Ma allora perché? Perché inserire solo nel capo quarto il termine delega, se le deleghe sono presenti anche negli altri capi? E perché intitolare “deleghe” solo il capo quarto, se poi al suo interno contiene anche altre tipi di disposizioni? Tutto ciò è alquanto strano. Ci sono due articoli finali – il n. 22 e il n. 23 – inseriti, anch'essi, nel capo quarto che disciplinano la clausola di salvaguarda e le disposizioni finanziarie. Ma perché inserirle in un capo che si occupa di deleghe? È giusto che questo tipo di clausole, secondo le regole di tecnica legislativa, stiano alla fine del provvedimento normativo, ma non è giusto inserirle senza una determinata logica. Inoltre, per indicare il termine di attuazione della delega – articoli 11, 16 e 17 – vengono impiegati termini differenti. Si preferisce usare espressioni del tipo: “possono essere esercitate congiuntamente mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi secondo alla procedura di cui di cui all'articolo 16, purché i decreti siano adottati entro il termine di cui all'articolo 11, comma 1”. Ma non era più semplice scrivere che le deleghe devono attuarsi entro il termine di un anno? Ora, se leggiamo fra le righe, è possibile accorgersi che anche in questo caso il potere normativo è stato radicalmente spostato in capo all'Esecutivo. C'è da chiedersi, però, se l'articolo 76 della nostra Costituzione verrà mai rispettato. Forse un tempo è stato correttamente applicato, ma alla luce attuale dei fatti pare che l'articolo è destinato a eclissarsi. È necessario, però, fare attenzione perché la delega apre le porte ad un intervento del Governo estremamente discrezionale, poiché ha la facoltà di abrogare o modificare materiale normativo entrato in vigore dopo il 31 dicembre 2011 senza un criterio oggettivo di materia, di identificazione di un contenuto. Il provvedimento, infine, contempla articoli dove albergano deleghe conferite nel 2012 e decreti-legislativi attuativi del 2013. Ma perché introdurre deleghe per una legge che ha già avuto esecuzione nel con il relativo decreto? Perché farlo nel 2015 e non al momento opportuno? Fatto sta che nel 2017 avremmo una materia interamente governata da una delega, da un decreto legislativo, da una delega integrativa-correttiva, decreto legislativo correttivo e da un decreto legislativo correttivo del decreto legislativo correttivo. Insomma, uno sfacelo. Tutto ciò lascia intendere come nel modo di legiferare è presente ancora qualche difficoltà.

L'opinione pubblica continua ad essere costantemente bombardata da leggi incomprensibili senza alcuna sensata e precisa indicazione. È stato evidenziato più volte come gli adeguati apporti della tecnica e del sapere dei tecnici è fondamentale per la progettazione di buone disposizioni legislative. Essa, infatti, fornisce le conoscenze indispensabili affinché la scelta politica si esprima nel modo più consapevole e funzionale agli obiettivi che si prefigge di raggiungere. Ma “posto che la responsabilità finale davanti agli elettori ricade sui politici, la decisione [finale] spetta sempre ed esclusivamente ad essi”<sup>111</sup>.

L'oscurità della legislazione reclama l'esigenza di prendere in considerazione – come vedremo nel prosieguo del lavoro – anche il rapporto collaborativo che intercorre tra la tecnica e la politica nella realizzazione di un buon progetto di legge, verificando se nelle opportune decisioni i politici si armano delle accortezze predisposte per la redazione dei testi, al fine di favorire la comprensibilità ai cittadini, oppure se approvano malevoli conclusioni prive sia di buon senso che di tecnica legislativa alimentando così schiere di liberi professionisti chiamati a decifrare, dietro compenso, naturalmente, le loro righe inaccessibili.

Il Legislatore italiano finora si è limitato – e dedicato – a concepire regole talmente inutili e tortuose tanto da produrre l'effetto contrario. In circolo, ci sono moltissime leggi che enunciano un principio, ma che invece prescrivono tutt'altro. È bene allora prestare attenzione e impegnarsi nell'applicazione “dei principi, dei metodi e delle puntuali prescrizioni per la formulazione formale e sostanziale degli atti normativi; della loro strutturazione interna e il loro inserimento nel quadro normativo generale di riferimento”<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> G.U. Rescigno, *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, volume XXX, Roma, 1993, p.3. Presupposto è ovviamente che il “buon” tecnico abbia il dovere professionale di dire al politico sempre, apertamente e completamente, la sua opinione su qualsiasi questione riguardi la migliore configurazione dell'atto normativo, per quanto sgradita possa inizialmente apparire al politico.

<sup>112</sup> G. Amato, *Principi di tecnica della Legislazione*, Padova, Cedam, 1990, p. 48.



### ***1.1 Le cattedre di insegnamento della tecnica legislativa: ipotesi interessante o semplice utopia?***

L'interesse verso le questioni che riguardano la corretta redazione degli atti normativi si affaccia per la prima volta solo alla fine degli anni Settanta. In passato, i soggetti istituzionali preposti alla produzione normativa non tenevano conto di sviluppare tecniche di progettazione della legge, perché considerate inopportune come ogni altro vincolo o legaccio teso a imbrogliare il libero esercizio della volontà legislativa. Ad eccezione del primo dibattito pubblico intercorso negli ambienti accademici italiani nel 1960 che coinvolse eminenti giuristi dell'epoca sull'opportunità di dare vita a una "scienza della legislazione", ossia "una branca di studi genericamente necessaria a qualsivoglia razionale sviluppo legislativo particolarmente utile come rimedio al fenomeno di iperproduzione e di caoticità legislativa"<sup>113</sup>, che avesse come obiettivo la preparazione del giurista sia sul piano dell'interpretazione e applicazione della legge sia sul piano dell'apprendimento delle tecniche di redazione legislativa. La letteratura giuridica italiana, "affetta da un accademismo baroccheggiante e decadentismo che la porta a consumare gran parte delle sue energie in inutili pseudo-costruzioni ed in sterili arzigogoli classificatori", reclamava quindi l'esigenza – in sede strettamente legislativa – di affiancare al politico un'attività di assistenza tecnica.

La proposta di formare personale in grado di fornire un valido aiuto al Legislatore, e quindi istituire cattedre per impartire lezioni di tecnica normativa dedicate allo studio delle conoscenze utili per giungere alla realizzazione di un adeguato livello qualitativo del prodotto legislativo finale, fu fortemente criticata. "Cercare degli studiosi di scienza della legislazione che possano, con eguale competenza, effettuare per ogni settore lo studio degli effetti pratici delle norme legislative vigenti e di quelle ipoteticamente formulabili" è pura illusione perché "la loro cultura dovrebbe essere enciclopedica, e perciò superficiale"<sup>114</sup>. È opinione alquanto condivisa che oggi il mestiere del *draftsman* non possa più configurarsi solo come esperto di diritto, ma che debba piuttosto inserirsi in un *team* di *drafters* chiamati a dare lo specifico apporto della sua particolare preparazione.

---

<sup>113</sup> M. Longo, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, p. 585.

<sup>114</sup> R. Lucifredi, *Miglioramento delle tecnica legislativa ed illusorietà di una scienza della legislazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1960.

Al riguardo appare opportuno – senza però entrare nel merito della polemica che ha portato gran parte dei giuristi coinvolti del dibattito a ritenere inopportuna la fondazione di una scienza della legislazione – chiarire la ragione principale che ha condotto all’assunzione di una posizione refrattaria verso la proposta di fondare una nuova branca del diritto. La creazione di una apposita scienza avrebbe potuto impedire al Legislatore di comportarsi da tecnico del diritto. Le possibili cause dell’ipertrofia legislativa non dovevano rintracciarsi nella sua incapacità a svolgere il proprio ruolo, bensì nel mal funzionamento del congegno legislativo in sé considerato.

La critica però è ampiamente superabile. L’espressione “scienza della legislazione” deve intendersi come quel complesso di conoscenze tecniche aventi lo scopo di sorreggere il Legislatore nella progettazione normativa capaci di valicare, a seconda dei campi toccati dal progetto di legge oggetto di analisi, l’ambito strettamente giuridico per abbracciare tutto lo scibile necessario. La posizione del giurista, secondo tale riflessione, rileverebbe solamente nel momento finale di costruzione del disegno di legge, e cioè nel momento di indicazione della formula giuridica più idonea a far sì che tutti gli obiettivi avuti di mira sul piano pratico vengano conseguiti per permettere al diritto, per lungo tempo “sacrificato all’ombra pesante del potere politico”<sup>115</sup>, di riappropriarsi della sua efficacia e della sua credibilità.

È noto come la tecnica consenta ai *drafters* di partorire una regola dalla sintassi chiara, applicare correttamente regole grammaticali, ridurre il rischio di contraddizioni logiche per agevolare l’ermeneutica, l’omogeneità e l’uniforme applicazione. Ma per poter parlare di tecnica della legislazione è necessario che si parli anche – e in un momento antecedente rispetto a essa – di scienza della legislazione. La scienza è un *quid pluris* rispetto alla tecnica perché è in grado di esporre le ragioni che stanno alla base dell’uso del linguaggio, dello stile di redazione e della progettazione delle norme. Le tecniche legislative rappresentano quindi “il metodo scientifico indispensabile per trasformare la teoria scientifica in pratica”<sup>116</sup>. Se questo è vero, allora colui che si trova a costruire un progetto di legge dovrà per forza di cose avvalersi dell’affiancamento garantitogli da persone esperte e in possesso di apposite conoscenze per l’applicazione del metodo scientifico richiesto.

---

<sup>115</sup> P. Grossi, *Società diritto Stato, Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 10.

<sup>116</sup> R. Dickmann, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1997, p. 214.

L'approccio appena descritto è in grado di superare le resistenze di chi ancora non riconosce il ruolo della scienza legislativa come quella branca del diritto capace di orientare la scelta e l'applicazione delle regole da seguire per la buona scrittura delle norme. L'abbandono di tale indirizzo, e la successiva affermazione dell'espressione "tecnica" normativa al posto di "scienza", ha provocato un notevole ridimensionamento del ruolo e degli studi sulle tecniche normative.

L'attenzione attualmente è rivolta al produrre leggi, e non al come redigerle bene. La questione coinvolge anche i vari funzionari presenti in Parlamento, i quali rimangono quasi sempre ai loro posti. Si tratta di presenze talvolta "storiche" che – nell'angosciosa ricerca di denaro – distruggono anche quelle poche qualità su cui si era basato il successo iniziale delle tecniche del *drafting*.

Le buone intenzioni in campo di tecnica legislativa tuttavia non mancano. Si tratterà di vedere in seguito se e come alle parole seguiranno i fatti, e se la diffusa "normomania" sarà davvero bloccata o almeno controllata dall'applicazione di questi "sani" principi. Il raggiungimento di un tale obiettivo è possibile solo attraverso un'accurata formazione di consulenti legislativi che, in possesso delle necessarie cognizioni specialistiche, sono in grado di affrontare i problemi relativi alla scrittura dei testi normativi.

## 2. *Il personale preposto alla corretta progettazione normativa.*

Il processo di progettazione degli atti legislativi, ossia il corretto impiego degli strumenti di tecnica legislativa, è un tema poco conosciuto dai cittadini. Nella maggior parte dei casi preferiscono attendere la legge nella sua compilazione finale, leggerla, e se incomprensibile limitarsi a infierire sul politico di turno. In realtà esistono soggetti qualificati – figure che sovente rimangono nell’ombra – preposti allo svolgimento di questa delicata attività, perché un politico minimamente responsabile necessita sempre di buoni tecnici che lo consiglino.

La formulazione di una legge è un’opera che richiede molteplici cognizioni specialistiche ed esperienze nel settore da trattare. Il lavoro di redazione di un progetto normativo richiede sia qualità tecniche<sup>117</sup> che doti personali di relazione, perché l’arte dello scrivere regole di comportamento si esprime necessariamente in un lavoro di *équipe*. In tal modo, la professionalità del tecnico si integra – a seconda dei casi – con le professionalità dell’economista, dello statista, del sociologo e dell’esperto di settore.

Tra i soggetti che intervengono nella preparazione delle leggi occorre distinguere il Legislatore, titolare della iniziativa legislativa, e il *draftsman*, ossia colui che solitamente possiede una specifica preparazione giuridica nella materia da regolamentare. È risaputo come un ottimo *drafter* debba necessariamente saper maneggiare strumenti giuridici, economici, statistici, nonché possedere uno spiccato senso di aderenza al dato fattuale e alla situazione concreta da regolare. Nelle Università però “si insegna, si e no, quel tanto che può servire a formare gli interpreti e non, invece, quanto è necessario a formare i Legislatori”<sup>118</sup>. La formazione del giurista risulta ancora priva dei necessari approcci multidisciplinari, ma l’insegnamento della tecnica legislativa nelle aule universitarie può contribuire a diffondere tra i futuri giuristi – oltre che l’apprendimento dello studio delle regole propriamente giuridiche – la sensibilità verso approcci e metodologie non strettamente giuridiche.

Il *drafter*, seppur orientato alla cura degli aspetti tecnici del testo, è un partecipante sostanziale del procedimento complessivo di formazione dell’articolato normativo e non un semplice scrivano sotto la dettatura del titolare dell’iniziativa legislativa.

---

<sup>117</sup> Ancor prima di saper maneggiare con perfetta dimestichezza le tecniche legislative il redattore del testo, a rigor di logica, dovrebbe possedere un’ottima padronanza linguistica.

<sup>118</sup> F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?* in *Rivista del diritto dell’economia*, n.2/1960, p. 825.

La progettazione di buone disposizioni normative è sempre possibile, purché si recluti il personale tecnico all'interno delle istituzioni interessate. Si tratta di un organico che possiede – o meglio si presume che possenga – le conoscenze di base della materia oggetto della regolamentazione di cui conosce anche i precedenti interventi legislativi. Il processo di formazione delle norme necessita quindi di un personale competente, adeguato, addestrato anche attraverso un tirocinio prolungato di aggiornamento teorico-pratico sulle tecniche di redazione dei testi legislativi.

La stesura del testo richiede la conoscenza: degli obiettivi che si perseguono con l'atto, della situazione fattuale che ha reso necessario l'intervento normativo, nonché della materia che il Legislatore si accinge a disciplinare. Il compito del tecnico consiste nel circoscrivere il problema da risolvere, precisarne gli obiettivi, raccogliere i dati giuridici e fattuali necessari, procedere a consultazioni, accertarsi della compatibilità dell'intervento con l'ambiente normativo in cui andranno a collocarsi le nuove norme e verificare in via preventiva la fattibilità dell'intervento che viene proposto. In altri termini, l'attività consta nel dare forma giuridica al progetto normativo del politico, e non di determinare il contenuto precettivo delle norme. Ogni *draftsman*, nel corso della stesura del testo normativo, ha sempre la possibilità di fornire suggerimenti volti al miglioramento della disciplina originariamente prevista dal politico, ma non è mai autorizzato a correggere il testo di sua spontanea iniziativa. Allorché si trovi a fronteggiare un caso incerto, egli dovrà sempre riferire al politico le opportune modifiche il quale è il solo a poter determinare in astratto il dover essere di una situazione.

È chiaro che per facilitare questa fase del lavoro il politico deve fornire al *draftsman* il maggior numero di informazioni sugli obiettivi della legge e sulla specifica disciplina della fattispecie, perché le imprecisioni e i fraintendimenti contenuti nella bozza potrebbero impedire di capire esattamente ciò che gli viene richiesto. Viceversa, il *drafter* dovrebbe formulare al politico le giuste domande necessarie per progredire nel suo lavoro. In tal rapporto collaborativo un utile strumento di cui entrambi si potrebbero servire sono le *checklists*, ossia elenchi già predisposti di domande che il politico e il *draftsman*, dal rispettivo angolo visuale, possono autoporsi per verificare la sussistenza delle motivazioni, la coerenza degli obiettivi rispetto al contenuto della legge, la fattibilità della legge in termini di risorse per implementarla, etc. Si tratta di una ineliminabile componente del processo di redazione di un progetto di legge che, a parere di chi scrive, dovrebbe essere sviluppata con l'intento di potenziare gli strumenti di elaborazione per l'ottenimento di leggi tecnicamente ben fatte, ben scritte.

Il compito del *draftsman* non è affatto semplice. Egli dovrà, da una parte, ricercare la collaborazione di esperti dello specifico settore e, dall'altra, mantenere un rapporto costante con chi ha esercitato il potere di iniziativa normativa. Se esaminiamo la situazione attuale è possibile notare che la fase preliminare di formazione della legge non gode della attenzione che essa merita. Sovente la norma viene strutturata per poi rimanere definitiva, lasciando l'organo legislativo ad apporvi un formale sigillo di approvazione. La stesura di un progetto di legge dovrebbe invece rappresentare il momento più importante di tutto il lavoro legislativo, perché in fin dei conti "un buon progetto di legge assicura, in generale, una buona legge"<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> F. Coccozza, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1988, pag.12

## 2.1 *La tecnica legislativa e la politica a confronto.*

Nel procedimento legislativo si ha una presenza costante e continua di soggetti altamente specializzati nella comprensione dei fenomeni giuridici e dell'impatto di essi sulla società. Si tratta di soggetti che, dovendosi muovere lungo quel sentiero che dalla progettazione di un testo di legge giunge fino alla sua applicazione in un determinato contesto sociale, non possono limitarsi alle sole conoscenze strettamente giuridiche per l'elaborazione dell'articolato legislativo. La compresenza di tecnici proiettati verso la produzione di una buona legge è fondamentale per fornire adeguata assistenza al Legislatore nella "sua opera legislativa"<sup>120</sup> attraverso l'applicazione di normative volte "a disciplinare la tecnica di confezione delle leggi, compiere opera chiarificatrice durante l'*iter* di formazione delle leggi al fine di interpretare [al meglio] la volontà del Legislatore"<sup>121</sup>.

La tecnica legislativa non si è limitata al solo confezionamento della legge, col tempo ha finito anche con l'interessarsi della sua fase applicativa. In modo graduale, si è cominciato a fare uso di strumenti di approfondimento del prodotto normativo che, nel tentativo di offrire supporto per una corretta regolamentazione, hanno reso sempre più necessaria la presenza di *expertises* nella fase di elaborazione normativa. In particolare, l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolazione (AIR) hanno lo scopo di appurare anticipatamente gli effetti *tout court* della legge sottoposta a esame. Esse rappresentano l'esigenza – invero più sentita dai tecnici del diritto che dal ceto politico l'idea che alla produzione legislativa si debba affiancare, sin dalle prime fasi di elaborazione della proposta di legge, l'apporto della tecnica giuridica – che per l'ottenimento di un buon prodotto legislativo condizione necessaria è la predisposizione di tutte le premesse affinché la legge possa essere poi applicata correttamente. La presa di coscienza del profilo tecnico rende improrogabile un approfondimento dei rapporti tra tecnici e politici durante l'*iter* di progettazione delle norme. La tecnica legislativa non deve essere concepita come uno strumento di delimitazione del potere politico, e quindi come uno spazio sottratto alla politica, ma come uno strumento di rafforzamento e di implementazione delle stesse scelte politiche.

---

<sup>120</sup> M. Longo, *Per la fondazione di una "scienza della legislazione"*, p. 585.

<sup>121</sup> V. Frosini, *Tecniche giuridiche*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, volume XIV, 1992, p. 38.

La presenza di figure tecniche garanti dell'imparzialità, e della più assoluta neutralità politica, è essenziale per la configurazione di un prodotto normativo qualitativamente accettabile. Un buon tecnico, per non ridursi a essere un mero consulente, ha il "dovere professionale di dire al politico – sempre, apertamente e completamente – la sua opinione su qualsiasi questione che riguardi la migliore configurazione dell'atto normativo anche per quanto possa inizialmente apparire sgradita al politico"<sup>122</sup>. Va da sé che virtù di un buon politico dovrebbe essere quella di ascoltare quanto suggerito dal tecnico. È un dovere istituzionale – sebbene non costituzionale – del politico richiedere costantemente pareri tecnici per l'implementazione di una buona legge. La collaborazione appena descritta potrebbe costituire la soluzione vincente, non fosse altro che la prassi ci dimostra come il ruolo del tecnico è tenuto in considerazione per opere di manutenzione della legge e non abbastanza nella costruzione dinamica delle proposte legislative. Ciò probabilmente per l'antica visione della legge come appannaggio esclusivo della classe politica.

La considerazione degli aspetti tecnici da parte del politico non significa necessariamente l'innalzamento del livello qualitativo della produzione legislativa, perché paradossalmente può anche verificarsi il caso inverso. Infatti, quanto potrebbero risultare persuasive le ragioni del tecnico di fronte a un politico sollecitato a prendere decisioni anche se destinate all'insuccesso? Al riguardo sarebbe opportuno predisporre un filtro selettivo che impedisca o che renda più difficile l'adozione di una nuova legge quando già in partenza è nota la sua scarsa incidenza pratica. Ma fino a quando la tecnica legislativa costituirà una mera facoltà, piuttosto che un limite concreto per lo svolgimento dell'attività legislativa, risulterà assai difficile riscontrare posizioni politiche unitarie rivolte al perseguimento di una adeguata qualità del prodotto legislativo.

In un campo squisitamente politico come quello della progettazione legislativa si avverte una silenziosa, ma tenace, opposizione da parte dei politici. È risaputo come una maggiore trasparenza nella progettazione legislativa – correlata da una analisi di fattibilità che rigorosamente e impietosamente mette a nudo in forma ufficiale tutti i difetti e le incongruenze di una legge – diverrebbe un forte impedimento per i politici, i quali non potrebbero più porre in essere quei fenomeni largamente presenti nella esperienza legislativa come: leggi-manifesto con cui si tace l'opinione pubblica a livello propagandistico, senza che alla sbandierata intenzione corrisponda una adeguata strumentazione operativa; i mediocri compromessi che salvano le maggioranze politiche,

---

<sup>122</sup> G. U. Rescigno, voce *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Roma, 1993, p. 3.



ma producono leggi ingestibili; le approssimazioni e le superficialità con cui spesso si affrontano questioni complesse.

C'è comunque ben poco di stabilmente definito nel modo di redigere le leggi, e confidare unicamente sulle tecniche redazionali, per restituire l'indispensabile virtù della chiarezza al diritto positivo, è del tutto illusorio. Il politico le percepisce ancora come inutili orpelli o addirittura come ostacoli da superare, quando invece dovrebbe essere suo primario interesse affidarsi alla collaborazione del personale tecnico-giuridico altamente qualificato. Se una legge scritta male non funziona, allora non è neppure in grado di raggiungere gli obiettivi politici che il Legislatore si prefigge di raggiungere.

Il vero problema è che nella politica non c'è – o meglio in quella parte della politica presente nelle aule parlamentari – una seria preoccupazione verso questi temi. Le giustificazioni naturalmente sono tante, e le conosciamo. Le leggi sono scritte male non perché al Parlamento manchino strutture tecniche adeguate. Anzi, ci sono e di eccellente qualità. Esse però non sono sufficientemente ascoltate in fase di approvazione del progetto di legge. Forse perché vige un accordo tacito e deleterio che separa nettamente il corpo politico dalle responsabilità tecniche dei funzionari: i politici vogliono essere liberi di decidere quello che vogliono, mentre i funzionari sono ben disposti a non dover esprimere posizioni critiche che potrebbero danneggiare la loro carriera. I tecnici sono ben pagati affinché possano svolgere al meglio la propria attività, ma ben poco garantiti nei confronti del loro datore di lavoro che è il politico. Il risultato finale è un preoccupante inquinamento di proposte frettolose, inutili, confuse e mal funzionanti pubblicate senza una seria revisione tecnica, senza una perfetta conoscenza dei loro effetti, della loro coerenza e delle competenze, della loro esatta copertura finanziaria, della loro effettiva possibilità di essere applicate.

Perché in altri Paesi le leggi si pubblicano dopo un serio controllo tecnico inserendole in una raccolta sistematica da cui poi vengono espunte le leggi precedenti non compatibili con le nuove? Il raffronto tra la modalità di produzione del diritto italiano con le modalità di altri Paesi europei sviscerate nettamente le abilità – seppur ancora inesprese – del Paese. È pur vero che alle spalle abbiamo molti esempi di cattiva legislazione, ma anche numerosi passi compiuti dal Governo e dalle Camere verso un miglioramento qualitativo della medesima. La produzione di disposizioni legislative di qualità richiede un impegno attento e continuo capace di costruire con costanza relazioni solide e durevoli nel tempo. È un impegno quotidiano perché anche se riuscissimo a sradicare tutte le cattive abitudini qualcuno ne inventerebbe subito una nuova.

Il principale problema da affrontare è la presenza di molti operatori del settore che da anni intralciano il miglioramento della scrittura legislativa. Oggi pare che questa subdola arte sia praticata con insospettata frequenza e sfacciataggine: le buone iniziative si affievoliscono oppure vengono soffocate ancor prima di nascere. Sicché quando leggiamo o sentiamo dire che tutti gli addetti sono bendisposti al cambiamento, con un po' di approfondimento non è difficile scoprire che quei "tutti" in realtà sono molto pochi.

### 3. *I principali errori di tecnica legislativa.*

È possibile porre rimedio all'inquinamento normativo? Come deve essere redatta una legge? Alcuni sostengono che voler porre rimedio all'odierno stato di crisi della legislazione sia uno sforzo vano, in quanto la crisi della legge riflette la crisi di governabilità di una società complessa. Ma pur sapendo che un certo tasso di disordine legislativo è ineliminabile, il discorso sui rimedi non può essere disatteso. A manifestare preoccupanti pareri sulla qualità della produzione legislativa del Parlamento sono gli stessi uffici di Montecitorio. Un organo in particolare, il Comitato per la legislazione, segnala con accentuata frequenza l'abnorme dilatazione dei testi normativi i quali fanno un ricorso incontrollato a preamboli esplicativi e di periodi privi di contenuto precettivo, e quindi di fatto del tutto superflui. Eppure, con un po' di malizia, si può far notare che anche lo stesso Comitato non sembra essere immune dai vizi che denuncia<sup>123</sup>.

L'intento di chi scrive non è quello di riproporre regole di scrittura, dato che in circolazione esistono molteplici manuali di tecnica legislativa. L'effettiva conoscenza delle regole non sostituisce l'attitudine a scrivere buone disposizioni normative, perché un eccessivo affidamento su di esse può ingarbugliare la scrittura in una sorta di gabbia d'acciaio. L'obiettivo che si intende perseguire è quello di individuare, anche attraverso un atteggiamento critico, la condotta più idonea che i redattori di regole dovrebbero riservare ai cittadini nella stesura dei testi normativi. Ma dare suggerimenti è sempre molto rischioso, poiché è facile essere i primi a cadere in quelli che additiamo come errori.

Il redattore del testo deve necessariamente porsi almeno tre domande: 1. Che cosa sto cercando di dire? 2. Con quali parole mi esprimerò? 3. Quale immagine o modo di dire lo renderà più chiaro? E poi, probabilmente, se ne porrà altre due: 1. Potrei dirlo più brevemente? 2. Ho scritto qualcosa di "bruttezza" non necessaria? Si tratta di quesiti iniziali che sono essenziali per condurre il lavoro verso una legislazione efficace, autorevole, precisa, sintetica e chiara per il destinatario. La costruzione di una regola legislativa richiede l'indicazione chiara dell'oggetto che si intende disciplinare, e che il titolo della legge rifletta esattamente il contenuto dell'atto in modo da risultare chiaro e adeguato agli intendimenti da raggiungere. Pertanto, se nel corso dell'*iter legis* vengono introdotte rilevanti modifiche al contenuto dell'atto normativo è bene che anche il titolo subisca necessariamente gli opportuni adeguamenti.

---

<sup>123</sup> Si vedano ad esempio le quattrocento pagine redatte dal Comitato con riferimento al decreto-legge del 2003, n. 76.

È noto come nei testi giuridici italiani la media di parole tra un punto fermo e l'altro oltrepassi le centinaia. Il *record* è di 23.510<sup>124</sup> parole tutte stipate in un solo articolo composto da periodi talmente lunghi da lasciar senza fiato i lettori. Come può il cittadino raccapezzarsi in tal fiumi d'inchiostro? La scrittura legislativa richiede consapevolezza e linearità per rendere agevole la lettura e la comprensione generale del testo. L'ottenimento di testi comprensibili è possibile solo attraverso una appropriata calibrazione delle parole, tenendo presente che i cittadini padroneggiano la lingua in modo diverso. L'interlocutore privilegiato quindi non può essere solo il cittadino laureato – anche se, talvolta, neppure i cittadini con un titolo di studio medio-alto sono in grado di decifrare immediatamente la scrittura del Legislatore – ma il cittadino medio.

Occorre evitare di accrescere l'intrico indecifrabile – quanto perverso – di leggi e norme. L'indecifrabilità della legge può anche dipendere dall'utilizzo di applicazioni tecnologiche: il copia-incolla. Si tratta di un ingegno utile, se utilizzato con diligenza e dimestichezza. In alcuni casi, però, rappresenta un'ulteriore fonte di insidia da affrontare. Il fatto che nelle stanze del Legislatore si adoperi uno strumento al sol fine di dedicare poco tempo alla stesura di un testo di legge, per rispondere frettolosamente alle esigenze pubbliche, è deleterio. Come si può dedicare poco tempo alla redazione di testo, se questo poi andrà a incidere particolarmente sulla vita delle persone? È bene evidenziare che l'utilizzo dello strumento non garantisce testi altamente qualitativi, giacché per il raggiungimento di un tale obiettivo occorrerà sempre la mano sapiente del professionista con le opportune revisioni. Nell'utilizzo delle moderne tecnologie è indispensabile una buona dose di buon senso, altrimenti si finisce col produrre significati ambigui o incomprensibili del tutto involontari. Il cittadino non è alla ricerca di un ingombro di inutili orpelli, ma di un accesso agevole e funzionale ai contenuti. Le leggi redatte con siffatto strumento sono sempre più numerose, producendo fastidiose conseguenze nel campo pratico. Le comunicazioni pubbliche, in particolar modo le leggi, necessitano sempre di ulteriori revisioni affinché questo tipo di problemi – del tutto risolvibili – possano essere superati.

Ora, per quanto attiene alla struttura fisica del testo sarebbe opportuno evitare disposizioni normative, talvolta anche ripetitive, caratterizzate da una lunghezza strabordante che esprimono soltanto mere intenzioni.

---

<sup>124</sup> Si tratta del numero di parole presenti all'articolo 1 della legge del 23 dicembre, n. 662, dedicata alle "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". È difficile non cogliere l'involontario umorismo di un titolo che allude alla razionalizzazione per un testo segnato da una grottesca e forse insuperabile irrazionalità.

Si tratta di disposizioni del tutto inutili che offuscano la comprensione. La soluzione ottimale sarebbe quella di utilizzare pochi commi per ciascun articolo, pur sapendo che la complessità di alcune materie rende maggiormente difficoltoso il rispetto di questi canoni: pochi articoli, pochi commi ma ben collegati tra di loro. Capita, e non di rado, che le leggi<sup>125</sup> al termine della loro stesura presentino più di 2.500 commi. È un numero già di per sé elevato, ma che subisce un forte incremento al momento della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale superando così i 4.500 commi. La domanda è lecita: chi ha scritto il raddoppio delle norme? I numeri sembrano dirci che probabilmente è necessario prestare molta più attenzione su chi materialmente redige le leggi.

All'interno di queste spropositate disposizioni legislative viene adoperata anche una tecnica del rinvio del tutto anomala, e la confusione in questi casi si moltiplica. Si tratta di una tecnica che, come è noto, viene utilizzata quando “un atto normativo intende appropriarsi di un contenuto prescrittivo che è stato formulato in un atto diverso”<sup>126</sup>. È opinione condivisa che il rinvio è in grado di evitare le ripetizioni e rendere maggiormente fluido il discorso a patto che sia chiaro, univoco e si riferisca a disposizioni immediatamente individuabili e di significato intellegibile, interpretabile e adattabili alla disposizione rinviante. È un'arte che necessita ancora di perfezionamento, dato che il tempo a disposizione – si pensi a coloro che quotidianamente consultano leggi su leggi per adempiere correttamente alle proprie funzioni – è sempre troppo poco per avere una chiara percezione di tutto ciò che la legge contempla. Un ulteriore aspetto importante nella costruzione di una buona regola consiste nell'impiego adeguato dei verbi. Non è possibile introdurre nelle leggi verbi al tempo futuro – come accade ad esempio in Spagna – perché in tal modo è possibile incorrere nel rischio di ipoteticità o di non immediatezza del precetto normativo. Se il tipo di verbo impiegato è in grado di cambiare radicalmente la natura della disposizione, allora occorre prestare particolare attenzione all'uso dei verbi.

Il tema della scrittura legislativa ha sempre suscitato un notevole interesse da parte delle istituzioni e degli studiosi. C'è un ultimo quesito cui è necessario rispondere: chi insegna ai cittadini come approcciarsi a un testo normativo? Chi insegna loro come leggerli senza cadere nelle trappole dell'oscurantismo legislativo italiano? È possibile affermare che in qualsiasi ufficio pubblico aleggiano numerosi punti interrogativi in termini di effettiva conoscenza della legge.

---

<sup>125</sup> In particolare le leggi finanziarie.

<sup>126</sup> G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 176.

Si tratta di punti interrogativi che talvolta vengono completamente aggirati per evitare ulteriori complicazioni. La verità è che si hanno profonde difficoltà nella lettura dei testi, i quali si succedono con una velocità impressionante tale da rendere impossibile “l’aggiornamento in tempo reale”. È noto poi come il tutto venga rinviato al momento opportuno, ossia quando per forza di cose si è costretti a consultare i testi di legge. I cittadini hanno profonde difficoltà sia nella lettura che nella comprensione della legge, e questo perché nessuno ha mai insegnato loro il corretto approccio dinanzi a qualsiasi comunicazione pubblica.

#### 4. *Il vero obiettivo della tecnica legislativa: la qualità della legislazione.*

La tecnica legislativa si pone come obiettivo centrale il miglioramento della qualità della legislazione. L'espressione "qualità della legislazione" racchiude in sé una molteplicità di significati che non si riferiscono necessariamente ai soli aspetti formali del *drafting*, e cioè di redazione pura. L'ottenimento di un buon prodotto normativo richiede anche il coinvolgimento degli attori sociali che in qualche modo sono i destinatari del prodotto finale, la fattibilità<sup>127</sup> e l'adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che costituiscono il presupposto dell'attività normativa. È opportuno affermare che le diverse prospettive descritte possono condurre a esiti differenziati e reciprocamente autonomi: una norma adottata in spregio alle fonti che regolano la sua produzione – magari formulata con una tecnica redazionale non eccelsa – fortemente voluta dagli attori sociali può rispondere, anche in modo soddisfacente, alle aspettative. Al contrario, una norma ben scritta può determinare un impatto del tutto insoddisfacente.

Le regole del *legislative drafting* suggeriscono le basi per poter distinguere gli aspetti formali del testo di legge da quelli sostanziali, diversi per definizione ma legati indissolubilmente nella pratica. I primi si ricollegano alle regole inerenti sia al corpo del testo – e quindi la suddivisione del testo di legge in titoli, articoli, commi, lettere etc. – sia alle parole utilizzate che, in chiave di conoscibilità e di intelligibilità del precetto normativo, devono rispondere il più possibile al lessico "dell'uomo della strada". Gli aspetti collegati al *drafting* sostanziale invece sono quelli più complessi da analizzare, ma anche quelli che la classe politica più difficilmente pare seguire perché in grado di stravolgere completamente il contenuto di una legge. In questo ambito rientra l'analisi di fattibilità del progetto di legge, ossia l'accertamento dell'attuabilità della delibera legislativa, in un determinato contesto sociale verificando se gli opportuni apparati amministrativi esistenti al momento dell'intervento normativo sono effettivamente in grado di dare esecuzione alla legge.

L'interesse per i problemi connessi alla qualità della legislazione – per molto tempo sottovalutati "proprio perché soggiacciono al mito dell'onnipotenza del Legislatore"<sup>128</sup> – è andato progressivamente crescendo. Esso non si esaurisce in un mero aspetto estetico, ma rimanda piuttosto a "un modo di concepire e formulare le norme che

---

<sup>127</sup> Un testo di legge formalmente perfetto secondo i canoni della legistica può anche essere una legge inutile, inapplicabile, che non risponde alle aspettative o addirittura dannosa.

<sup>128</sup> S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, p. 310.

renda più agevole e immediata l'applicazione da parte dei destinatari"<sup>129</sup>. È chiaro quindi che per raggiungere un tale obiettivo occorre una conoscenza puntuale e accurata delle tecniche di redazione legislativa.

Il prodotto legislativo italiano è il frutto dell'arte del legiferare, ma da sempre il Legislatore è un pessimo artista. La scarsa qualità del prodotto normativo può essere la conseguenza diretta di molteplici fattori che normalmente non dipendono dalla volontà del Legislatore. Al riguardo, occorre distinguere tra ragioni interne e ragioni esterne che soggiacciono al procedimento di formazione delle norme. Le prime costituiscono il principale problema cui è possibile imputare la farraginosità del procedimento di formazione dei testi accompagnata anche a una insufficiente istruttoria sui contenuti dei progetti di legge. Si tratta di ragioni cui l'elaborato – come vedremo nel prosieguo del lavoro – pone maggiore attenzione dato che l'impegno posto in essere dalle istituzioni, per debellare i mal funzionamenti interni, non ha apportato un effettivo miglioramento nella produzione delle disposizioni legislative.

La spinta decisiva che ha suscitato una rinnovata attenzione per i problemi riguardanti la qualità è provenuta dall'esterno, sebbene da tempo fosse emersa la necessità di svecchiare e snellire l'ordinamento giuridico e porre le basi per una produzione di regole di qualità. Se volgiamo lo sguardo oltre i confini nazionali qualcuno è indiscutibilmente molto più avanti di noi. Il punto di svolta è stata la predisposizione da parte dell'OCSE<sup>130</sup> di un programma per la riforma della regolamentazione al fine di promuovere le *best practices* in rapporto a redazione, revisione, riforma e manutenzione della normativa racchiusi in una *check-list* di dieci punti, ossia una lista di controllo per la verifica della qualità dei procedimenti di progettazione delle norme contenuti nella *Raccomandazione 1995 del Consiglio OCSE*<sup>131</sup>, in ordine al miglioramento della qualità delle norme emanate dai Governi. Il documento individua i criteri di buona regolamentazione ispirati ai principi di efficacia, efficienza e trasparenza delle decisioni pubbliche soffermandosi in particolar modo sulla fattibilità degli interventi normativi, sulla partecipazione nei processi decisionali delle parti interessate, sulla chiarezza e accessibilità dei testi normativi, nonché sull'apprezzamento dei costi-benefici attesi da ciascuna regolamentazione.

---

<sup>129</sup> P. Caretti, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Torino, 2007, 1ss.

<sup>130</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

<sup>131</sup> C (95) 21 *Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*.



Le linee-guida – indirizzate principalmente ai tecnici della legislazione più che ai politici perché generalmente poco inclini a [pre]occuparsi di tali problematiche per il miglioramento redazionale dei testi normativi – hanno la finalità di indicare la strada da percorrere per un’implementazione del lavoro di *drafting* sostanziale. L’intervento è giustificato dal fatto che nell’ambito della qualità della regolazione esistono altri fattori che si discostano da quelli prettamente giuridici che sconfinano nel campo amministrativo ed economico: innovazione, imprenditorialità, crescita, investimenti. Si tratta di fattori che in una produzione non di qualità vanno a incidere negativamente sulla tenuta dell’economia.

La Raccomandazione esorta le istituzioni italiane ad avviare un percorso all’insegna della semplificazione normativa e procedurale, ma anche un eventuale ripensamento delle strutture preposte al controllo della qualità della legge sia in Parlamento che nelle sedi di Governo. Il *Rapporto sulla riforma della regolazione in Italia*<sup>132</sup> evidenzia un primo esito positivo ottenuto dalle riforme attuate, e questo grazie anche all’istituzione di specifici strumenti – primo fra tutti l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – per il miglioramento della qualità della legislazione. È necessario precisare che lo stesso OCSE nel 2012<sup>133</sup> ha espresso un giudizio assai meno lusinghiero sull’Italia mettendo in evidenza tutta una serie di criticità nel funzionamento dei predetti strumenti.

I problemi inerenti alla qualità della regolazione determinano forti effetti negativi sia sull’efficienza della Pubblica Amministrazione sia sulla competitività del Paese. Sembra scontato dirlo, ma prima di affrontare qualsiasi intervento sarebbe opportuno consultare le dieci *questions*<sup>134</sup> della Raccomandazione OCSE le quali suggeriscono riflessioni circa l’opportunità e la necessità dell’intervento normativo da parte dei pubblici poteri. Non a caso le *checklists* esordiscono con la domanda: è proprio necessaria la legge?

---

<sup>132</sup> OECD, *Regulatory Reform Italy, Paris*, 2001.

<sup>133</sup> OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012, Paris*, 2012

<sup>134</sup> Raccomandazione OCSE del 9 marzo 1995, *Improving the quality of government regulatory*: il problema è stato definito correttamente? L’intervento dei pubblici poteri è giustificato? La regolamentazione rappresenta la forma migliore di intervento pubblico? L’intervento normativo risponde ai requisiti di legittimità? Quale è il livello di governo più appropriato ad intervenire? I benefici derivanti dall’intervento normativo ne giustificano i costi? La ripartizione degli effetti in seno alla società è trasparente? La regolamentazione risulta chiara, trasparente, coerente, comprensibile ed accessibile ai destinatari? Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di far conoscere il proprio punto di vista? Come è assicurato il rispetto delle regolamentazioni?

I primi tentativi tangibili di avvicinamento delle istituzioni al problema della crisi della normazione si hanno con la pubblicazione del *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* presentato alle Camere il 16 marzo del 1979 dal ministro per la funzione pubblica dell'epoca, M.S. Giannini. In esso vengono presentati con dovizia e precisione i problemi sofferti dall'Amministrazione dello Stato italiano con particolare riguardo alle “grida in forma di legge”, e cioè a tutte quelle formulazioni legislative che in assenza di una verifica preventiva dell'attuabilità contribuivano ad accrescere il malfunzionamento della Pubblica Amministrazione.

Il rapporto è stato in grado di evidenziare la stretta correlazione fra efficienza, qualità delle tecniche amministrative e attuabilità dei testi normativi, indicando come l'arretratezza nell'organizzazione nel metodo di lavoro per l'erogazione dei servizi e il sostenimento di costi occulti originati da una selva di procedimenti inutili determinava – e determina tutt'oggi – una scarsa qualità della legislazione e una difficoltà di darvi attuazione.

È noto come al rapporto abbia fatto seguito l'istituzione del gruppo di studio meglio conosciuto come Commissione Barettoni Arleri. La Commissione il 17 giugno 1981 presenta alla Camera dei Deputati la Relazione conclusiva dell'indagine svolta, esplicando come l'incompressibilità degli enunciati normativi rappresentasse la causa principale della non fattibilità di una legge. La non chiara formulazione delle disposizioni legislative esorta gli addetti ai lavori a elaborare ulteriori modifiche riguardanti i regolamenti parlamentari per una maggiore responsabilizzazione della classe politica di fronte alle tematiche della qualità della legge durante l'*iter* legislativo. La necessità sempre più marcata di garantire un'attività legislativa coordinata induce i Legislatori a rafforzare i propri apparati tecnici di supporto per un'adeguata assistenza al proprio lavoro.

Il susseguirsi di queste iniziative ha generato veri e propri formulari di tecnica legislativa che rappresentano ancora oggi il deposito delle conoscenze e degli indirizzi di scrittura cui può attingere chi deve redigere una legge. L'esperienza condotta dalla Regione Toscana nel 1984, e poi imitata da molte altre Regioni, per la produzione di regole certe, chiare e condivise, ha condotto a ulteriori idee e documenti più meditati e maturi oggetto di continui approfondimenti. La Toscana è una delle poche Regioni seriamente impegnata al raggiungimento della qualità della legislazione. L'ultimo intervento in merito è legge del 22 ottobre 2008, n. 55, recante “Disposizioni in materia di qualità della normazione”, la quale costituisce un *unicum* nel panorama nazionale.

Infatti, né lo Stato né le altre Regioni possiedono una vera e propria disciplina generale in materia. Il Consiglio regionale della Toscana ha dedicato una particolare attenzione ai temi della qualità normativa, accompagnando le proposte di legge con schede tecniche di legittimità e fattibilità. È stato il primo a pubblicare un rapporto regionale annuale sulla normazione, a dotare le leggi di clausole valutative, a organizzazione convegni e seminari su queste materie. Va da sé che anche la qualità della produzione legislativa regionale non è esente da critiche, poiché in determinate aree del Paese<sup>135</sup> la produzione delle regole risulta molto più scadente di quella nazionale. Se anche la legge regionale rimane un oggetto opaco, distante dal linguaggio dei cittadini comuni e dalla loro capacità di comprensione, l'ente regionale non verrà percepito come un'altra autorità lontana e indecifrabile?

La qualità media delle leggi non si può dire che sia progredita da quando tali regole hanno ricevuto una codifica formale. Si è rafforzata la cultura del buon legiferare, essendo diffusa la consapevolezza che le politiche tese al miglioramento della qualità della normazione sono essenziali per recuperare competitività, ma tale consapevolezza non ha prodotto un'effettiva inversione di tendenza. Vi è ancora molto lavoro da fare affinché si possa intervenire sui fattori che inevitabilmente favoriscono la cattiva qualità della normazione. La cura dei testi è possibile solo partendo dalla mera correzione tipografica di errori formali giungendo fino a offrire supporto, consulenza e suggerimenti a tutti coloro che sono impiegati nelle attività regolatrici sui vari livelli.

L'obiettivo di "migliorare la chiarezza degli enunciati normativi, nel senso di una maggiore pulizia semantica e sintattica e di un loro maggiore coordinamento al fine di evitare antinomie e incoerenza"<sup>136</sup> nell'intento di "una normazione limitata all'essenziale, scritta nel rispetto delle regole che ne rendano chiare il contenuto"<sup>137</sup>, è ancora molto lontano. Il suo raggiungimento dipende sia dall'atteggiamento che assumeranno i diversi soggetti – politici e tecnici – in campo sia dalla consapevolezza che avranno dell'importanza del tema.

---

<sup>135</sup> Dalla lettura dei Rapporti sulla legislazione è possibile notare che Puglia e Marche sono le Regioni che impiegano in modo scorretto le regole predisposte per la buona tecnica legislativa, producendo così testi incomprensibili e talvolta chimerici. Inoltre, si può constatare – con profonda amarezza – come i processi decisionali regionali siano sempre più patologicamente sbilanciati, arrecando gravi problemi relativi alle garanzie della trasparenza e della decisione.

<sup>136</sup> A. Zito, *Il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, p. 347.

<sup>137</sup> M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008.

L'attenzione alla tecnica di redazione dei documenti normativi è un tema che deve trovare maggiore sensibilità tra gli operatori giuridici, in particolare tra chi materialmente scrive le leggi. Le norme redatte frettolosamente senza un adeguato coordinamento con la legislazione preesistente conducono inevitabilmente all'incertezza del diritto. La difficoltà di comprendere le norme determina il rischio di commettere errori e compiere atti illegali. È noto infatti come un testo normativo scritto in modo non ambiguo, non vago, non incoerente, ma chiaro, preciso e inequivocabile non soltanto è in grado di contrastare i fenomeni di perversione nell'ordinamento giuridico ma argina anche l'arbitrio dell'interprete.

Il miglioramento della qualità dei testi legislativi con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente esige misure ben più radicali. Se il sistema, nonostante le medicine, non guarisce significa che la cura è sbagliata. Il problema, come si vedrà, consiste anche nel fatto che nell'ordinamento manca un effettivo vincolo costituzionale che obblighi il Legislatore alla cura della qualità normativa e che preveda l'applicazione di una sanzione specifica in caso di violazione.

#### **4.1 La modifica al Regolamento della Camera dei deputati. La qualità è migliorata?**

La laconicità di dirette indicazioni costituzionali ha spostato sui regolamenti parlamentari il *focus* dei meccanismi di garanzia della qualità della normazione primaria. Le modifiche apportate con le riforme del 1997 e del 1999 – frutto di una rinnovata consapevolezza circa il nesso intercorrente tra procedure parlamentari e tecnica legislativa – sono volte all'introduzione di una più accurata disciplina procedurale dell'istruttoria legislativa finalizzata al miglioramento della fattura del prodotto normativo non solo nei suoi aspetti meramente formali-redazionali ma anche nella valutazione della congruità e della fattibilità. È risaputo come i regolamenti parlamentari possano sia agevolare che contrastare la formazione di un testo normativo, perché “quanto più progredisce l'*iter* di un progetto di legge tanto più maggiori divengono gli ostacoli procedurali per operare una revisione tecnica del testo”<sup>138</sup>. Tuttavia, “le Assemblee parlamentari – e le loro articolazioni interne – costituiscono la sede più idonea in cui svolgere tale arduo compito di miglioramento della qualità della legislazione nel modo più coerente con gli interessi permanenti del popolo sovrano”<sup>139</sup>.

I regolamenti parlamentari rappresentano le disposizioni che più da vicino disciplinano i meccanismi attraverso i quali viene prodotta la normazione. Se l'idea è quella di migliorare il prodotto legislativo primario, allora appare automatico rivolgersi alle disposizioni che regolamentano il processo di produzione delle norme primarie. L'intento è quello di sviluppare una riflessione sulla effettiva idoneità dei regolamenti a porsi come livello privilegiato di inserimento di meccanismi volti al miglioramento della qualità della normazione.

La modifica apportata si concentra nel rafforzamento di alcuni momenti essenziali del Parlamento: l'adeguamento dell'istruttoria legislativa. L'istruttoria è la fase più importante del procedimento legislativo nel quale collocare possibili interventi volti a migliorare la qualità dell'atto legislativo affinché l'approfondimento dei vari elementi di conoscenza, di volta in volta necessari, possano rendere più trasparente l'atto nel suo aspetto formale e sostanziale.

---

<sup>138</sup> E. Vozzi, *Il procedimento legislativo*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988.

<sup>139</sup> G. Salerno, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2008, p. 124.

Ad ulteriore garanzia dell'ottenimento di un risultato normativo adeguato, rispondente alle esigenze di certezza del diritto, si istituisce un comitato paritetico composto sia dai rappresentanti della maggioranza sia dai rappresentanti delle opposizioni: il Comitato per la legislazione. L'introduzione di una fase procedurale esplicitamente dedicata alla valutazione sulla qualità dei testi normativi ha provocato forti perplessità circa l'attribuzione di competenze a un organo<sup>140</sup> – dotato di “poteri debolissimi”<sup>141</sup> – “di esprimere giudizi imparziali”<sup>142</sup>.

La critica è ampiamente superabile se riflettiamo sulla natura politica di un simile esame. I problemi della complessità della legislazione devono essere affrontati anche attraverso soluzioni politiche per poter parlare a pieno titolo – oltre che di tecnica – di “politica della legislazione”. Si tratta di una funzione altamente politica, ma ciò non toglie che la *ratio* della novella regolamentare del 1997 sia stata quella di “introdurre all'interno del processo decisionale conoscenze adeguate a compiere, anche in chiave politica, la valutazione della coerenza ordinamentale e della qualità delle nuove disposizioni, in modo che esse possano influire sulla sostanza delle decisioni”<sup>143</sup>.

Il Comitato ha il compito di definire un primo “assetto compromissorio tra ragioni della tecnica e della politica”<sup>144</sup> attinenti alla qualità del testo, che solo a posteriori saranno oggetto di una valutazione strettamente politica da parte delle relative Commissioni di merito. Il diverso oggetto della ponderazione, e la diversa politicità dei due organi derivante dalla loro differente composizione, è in grado di determinare forti squilibri. È proprio la coesione di valori che non necessariamente coincidono fra loro a far sì che la politica della qualità della legge esca sconfitta dal confronto con altre politiche considerate più urgenti, più concrete.

---

<sup>140</sup> La principale delle critiche originariamente mosse in sede di istituzione del Comitato ha riguardato la difficoltà concettuale e fattuale di conferire funzioni eminentemente tecniche a un organo formato da politici avente per di più posizione paritetica.

<sup>141</sup> A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Roma - Bari, Laterza, 1999, p. 85. I pareri del Comitato si caratterizzano per la presenza di premesse e per l'espressione di osservazioni prive di effetti giuridici, raccomandazioni anch'esse prive di effetti giuridici e dotate di contenuto di carattere generale o condizioni.

<sup>142</sup> M. L. Mazzoni Honorati, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001, p. 350.

<sup>143</sup> Così la relazione illustrativa della proposta di modifica del regolamento della Camera. Cfr. A.C., XIII legislatura, Doc. II, n. 26.

<sup>144</sup> S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, pp. 56-57.

Accertare, poi, se il Legislatore abbia disconosciuto del tutto le ragioni della qualità della legislazione a tal punto da realizzare disposizioni oscure, e cioè a disposizioni dalle quali non si potrebbe “argomentare l'estrazione di una norma vincolante”<sup>145</sup>, dovrebbe essere compito della Corte costituzionale – almeno secondo una parte della dottrina – dato che i regolamenti parlamentari non possono essere elevati a parametro per annullare una legge mal scritta promulgata in violazione delle adeguate procedure.

Il Comitato per la legislazione negli anni ha direttamente sviluppato o contribuito a sviluppare una vera e propria giurisprudenza sui metodi di produzione legislativa, ispirando la formazione di taluni virtuosi *modus operandi* nella fase della costruzione della norma anche attraverso numerosi suggerimenti rivolti al Legislatore per l'ottenimento della buona qualità degli atti normativi. Anche il Senato, che seppur non ha ritenuto necessario dar vita a un organo analogo, ha inteso perseguire la strada della formalizzazione di moderni criteri e principi di *drafting* legislativo.

L'organo è qualificato all'analisi dei problemi della legislazione di tipo politico avente funzione di sostegno, promozione e collaborazione con le Commissioni di merito nella fase dell'istruttoria legislativa, chiamato a esprimere pareri “sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché un'attenta verifica della legittimità formale dei progetti di legge e del loro coordinamento con la legislazione vigente”<sup>146</sup>. La scelta di non esprimersi mai attraverso pareri formalmente contrari – sebbene corredati spesso da condizioni e/o osservazioni ove necessario – è particolarmente felice, perché ancora una volta conferma la volontà collaborativa che ha sempre mostrato nei confronti del decisore mantenendosi in una posizione neutrale e mai in aperto contrasto. È qui che emerge in tutta la sua evidenza la differenza delle modalità di funzionamento tra il Comitato e le relative Commissioni di merito.

---

<sup>145</sup> M. Ainis, *La legge oscura*, p. 144.

<sup>146</sup> F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n.3/1998, p.75. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento.

Un rimedio decisivo, dunque? Non proprio. La prassi dell'ultimo decennio ha altamente deluso le aspettative evidenziando non poche criticità. L'istituzione dell'organo ha senz'altro “contribuito a diffondere all'interno del circuito della decisione politico-parlamentare la cultura del buon legiferare”<sup>147</sup> – la cui mancanza peraltro ha rappresentato una delle principali cause della cattiva qualità della legislazione in Italia – ma di fatto il tasso di recepimento dei suoi pareri da parte delle Commissioni di merito è stato complessivamente abbastanza modesto. Il lavoro di controllo svolto sulla versione iniziale del progetto di legge è del tutto inconcludente, perché esso muta – anche radicalmente – nel prosieguo dei lavori parlamentari. La scarsa efficacia giuridica dei pareri espressi rendono il Comitato “ancora troppo debole per determinare un cambio di rotta”<sup>148</sup>, e ciò è dovuto all'assenza di veri e propri poteri coercitivi.

L'attività legislativa, nonostante l'assidua presenza e l'attività svolta dall'organo, è notevolmente degenerata. La redazione formale risulta ancora strutturalmente pessima: affollamento di rinvii alle più disparate fonti previgenti, mai riformate organicamente, tendenzialmente orientate a sostituire piccole porzioni di testo – anche singole parole – anziché riscrivere un testo per intero, appesantite da elenchi sterminati etc.

Le riforme avevano fra gli altri obiettivi anche quello di “adeguare la produzione legislativa alle tecniche e alle metodologie di *best practices* della legistica”<sup>149</sup>. La principale novità dell'intervento di modifica ha riguardato la disciplina dell'istruttoria legislativa contenuta all'articolo 79 R.C. Si tratta di una previsione di grande portata con la quale si intese attribuire all'istruttoria un ruolo centrale all'interno del procedimento legislativo. È, infatti, la sede più appropriata “per assicurare o verificare la qualità e l'efficacia dei testi normativi”<sup>150</sup> e giungere a “un quadro definitorio comprensivo delle connotazioni di coerenza, efficienza e ragionevolezza della norma giuridica”<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003. L'autore afferma che la vera funzione del Comitato per la legislazione è quella di evidenziare, di far emergere, di “illuminare” quei profili della qualità della legislazione che possono restare nascosti, celati, silenziosamente oscurati dal carattere articolato e complesso dell'esame delle Commissioni di merito. Una funzione, in definitiva, di stimolo che oltrepassa gli angusti confini del singolo testo normativo e del singolo parere.

<sup>148</sup> R. Zaccaria, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011, p. 19.

<sup>149</sup> G. Salerno, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione. Le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, Napoli, 2008, cit., 105.

<sup>150</sup> R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene editore, 2006, p. 79.

<sup>151</sup> P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare: studio dell'indagine conoscitiva del procedimento legislativo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007, p. 46.



L'istruttoria legislativa riveste un ruolo fondamentale, perché più sarà attenta e ben fatta tanto più l'intervento normativo sarà consapevole e qualitativamente ben formulato. Pertanto, solo attraverso un'attenta acquisizione di una serie di elementi informativi relativi alla formulazione del testo – organizzazione del testo, struttura della frase, linguaggio normativo, ricorso ad altre scienze diverse da quella giuridica – e la verifica di ogni tipo di disposizione contenute nel testo<sup>152</sup> è possibile ottenere un prodotto qualitativamente accettabile.

La presenza di uno strumentario così ricco e articolato non ha ancora condotto a una decisione legislativa finale aderente ai canoni della *better regulation*. È noto come dalla produzione di *dossier*, particolarmente analitici e completi, scaturiscono ancora regole di pessima qualità. Ciò accade perché le dinamiche interne ai gruppi parlamentari spingono verso altre direzioni, rendendo vano tutto il lavoro certosino. Il problema però non è soltanto politico: l'assenza di chiare e precise disposizioni di coordinamento nelle varie fasi di discussione del provvedimento normativo impedisce il raggiungimento degli obiettivi di buona qualità della legislazione.

L'istruttoria legislativa attualmente risulta quasi sempre “strozzata”, e questo perché i tempi della politica mal si conciliano con i tempi dell'istruttoria. È un serio problema che affligge anche i prodotti normativi più importanti dove il controllo sulla qualità del testo dovrebbe essere di grande interesse. L'armamentario degli strumenti messi a disposizione del Parlamento è poco adoperato, e questo perché non sono in grado di fornire un'adeguata visibilità mediatica. È molto più facile fare un'audizione, cioè ascoltare qualcuno in Commissione, piuttosto che utilizzare strumenti – sicuramente più approfonditi – ma politicamente meno spendibili. Oggi, si deve tener conto anche del deleterio fenomeno di manipolazione delle audizioni, le quali sono gestite in maniera informale, e perciò non resocontate. In tal modo, si oscura tutto ciò che viene fatto o detto

---

<sup>152</sup> In particolare, l'articolo 79, comma 4, lettera a) e b) espressamente dispongono: “Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: *a)* la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo anche alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso ad altre fonti diverse della legge; *b)* la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; *c)* l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; *d)* l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

nelle stanze del Parlamento, lasciando i cittadini privi di qualsiasi informazione inerente al nuovo progetto di legge.

Il periodo di tempo intercorso consente di concentrare l'attenzione sui risultati che dall'azione riformatrice sono scaturiti in relazione a uno degli obiettivi assunti a quel tempo come "urgenti e prioritari"<sup>153</sup>, e cioè quello di migliorare la qualità della legislazione. Il quadro attuale rende noto come le aspettative siano rimaste in buona parte deluse. I procedimenti in Commissione, finalizzati al miglioramento della qualità della normazione mediante perfezionamento dei testi legislativi, non hanno avuto nell'esperienza concreta il successo sperato. "Le Commissioni non sono [ancora] diventate il luogo in cui avviene l'elaborazione e il perfezionamento dei testi normativi"<sup>154</sup>. Il ricorso all'istruttoria legislativa, infatti, finisce quasi sempre per essere una variabile dipendente del livello di delicatezza politica del tema di volta in volta affrontato, nel senso che più il tema è politicamente sensibile più le procedure informative vengono espletate "per dare la sensazione che l'Assemblea si appresti a documentarsi sul tema prima di decidere, senza però un reale interesse a trasferire, o comunque contemplare all'interno del processo di formazione normativa, le notizie e i dati raccolti"<sup>155</sup>. Si avverte quindi la sensazione che l'unico interesse del Legislatore è quello di fornire una risposta celere – per quanto tecnicamente imperfetta – alle domande sociali determinando la produzione di testi normativi malamente coordinati, in più sensi interpretabili, inapplicabili. L'istruttoria è concepita come strumento di garanzia attivabile dall'opposizione, e quindi come una potenziale fonte di irrigidimento nei momenti di contrapposizione politica netta piuttosto che come meccanismo neutro destinato all'innalzamento del livello qualitativo della produzione normativa sotto il profilo del *drafting* sostanziale e formale.

---

<sup>153</sup> Nella premessa della "Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle commissioni" adottata dal Presidente delle Camere il 10 gennaio 1997, si legge "Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del Paese e dei cittadini. Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione".

<sup>154</sup> N. Lupo, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2008, p. 41.

<sup>155</sup> P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007, p. 204.

È importante invece che le attività istruttorie siano compiutamente svolte fin dalla fase embrionale della redazione dei testi, perché più è avanzata la fase di discussione del provvedimento tanto maggiore sarà la difficoltà di rivedere – seppur limitatamente ai profili tecnici che qui interessano – le questioni sulle quali si è determinato un consenso politico.

Le riforme parlamentari non hanno fornito un forte contributo alla salvaguardia della qualità della legislazione. Le intenzioni più che positive del Legislatore non sono state supportate adeguatamente, e neppure la previsione del Comitato per la legislazione ha saputo arginare le prassi patologiche di un procedimento legislativo sempre più piegato alla volontà del Governo. La realtà ci consegna “una classe politica che non ha ancora portato a maturazione una sensibilità culturale e istituzionale per l’istruttoria, sia come fattore di miglioramento della qualità sostanziale della legge sia come terreno sul quale recuperare un forte ruolo per le Camere nei confronti del Governo”<sup>156</sup>.

La prassi ha palesato una disciplina del procedimento legislativo ordinario complessivamente non adeguata caratterizzata da procedure rilevatosi troppo complesse e macchinose. Le recenti proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, giacché profondamenti invecchiati e ancora ispirati a un modello organizzativo ormai superato, predisposte dal Gruppo di lavoro istituito in seno alla Giunta per il regolamento<sup>157</sup> per incidere in concreto nella fase istruttoria del procedimento legislativo, restano ancora allo stato di mera bozza. Ora, al di là di quali saranno i futuri sviluppi sembra opportuno affermare che ancora oggi “si ha una generica consapevolezza dell’esigenza di un perfezionamento del materiale legislativo”<sup>158</sup>. Il testo legislativo fin dal momento della sua produzione esige le opportune cure attraverso l’impiego delle tecniche di progettazione legislativa, le quali sono fondamentali per la stesura materiale del testo normativo e “assicurare alle norme una formulazione letteralmente e tecnicamente esatta”<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> L. Gori, A. Marchetti, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti* 2007, p. 284.

<sup>157</sup> Il testo è reperibile nell’allegato al resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 12 dicembre 2013.

<sup>158</sup> R. Moretti, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, Roma, Il foro italiano, 1985, p. 240ss.

<sup>159</sup> B. Leoni, *Note sull’iniziativa delle leggi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Soveria, Mannelli, Rubettino Editore, 1963, p. 1279.

Il Legislatore “deve [sempre] rendere conto della ricerca e della scelta delle parole più appropriate, dei segnali più chiari e immediati di un pensiero o di un’idea”<sup>160</sup>, costruendo una effettiva e significativa connessione tra buona scrittura delle leggi e principio di legalità, quest’ultimo inteso non come astratta garanzia del cittadino attraverso la legge ma come effettiva sussistenza dei presupposti – anche linguistici – che consentano al destinatario della legge di conoscere e prevedere le conseguenze dei propri comportamenti.

La cultura della buona scrittura delle leggi dovrebbe quindi radicarsi come patrimonio della politica, dei partiti e dei gruppi parlamentari per rendere la scelta politica consapevole affinché il miglioramento qualitativo delle leggi possa permanere definitivamente all’intero del procedimento legislativo. La preoccupazione per la buona scrittura in Parlamento non manca. Ciò che accade è che questa preoccupazione viene sopraffatta da una serie di ostacoli, e cioè dalla difficoltà di approfondire i testi per mancanza di tempo oppure l’oramai diffusa idea che le questioni linguistiche siano, in fondo, questioni secondarie. È possibile ovviare a queste difficoltà attraverso un ripensamento profondo e meditato sul ruolo del Parlamento capace di rendere più forti e più incisive le istanze di buona scrittura del testo nel corso dell’*iter* legislativo.

Ma perché il procedimento legislativo, per come oggi è configurato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, non è in grado di funzionare adeguatamente? La scarsa percorribilità del procedimento legislativo è legata principalmente alle tante patologie che hanno caratterizzato – e che tuttora caratterizzano – il sistema politico. La questione però non può essere affrontata basandoci esclusivamente sugli elementi patologici del sistema politico o istituzionale italiano, i quali hanno comunque avuto il loro peso. Il punto è che l’attività legislativa è divenuta più complessa rispetto al passato: l’integrazione europea, il riconoscimento di forti autonomie territoriali e l’accentuato pluralismo sociale inducono il Legislatore a tener in adeguata considerazione tutti i condizionamenti che la sua opera è tenuta a rispettare, ma anche a tener conto che contemporaneamente a lui – e spesso in risposta alle medesime esigenze sociali – si stanno muovendo altri e molteplici Legislatori.

---

<sup>160</sup> F. Ledda, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto. Divertimento un poco amaro*, in *Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1999, p. 236.

L'obiettivo è quello di evitare che all'incremento fisiologico della complessità dell'attività legislativa – già di per sé ingente – si sommi un ulteriore fattore meno giustificabile, e cioè lo strascinamento di regole istituzionali inadeguate e legate ad aspetti politici e ordinamentali oramai superati. Si tratta di regole che sistematicamente si riflettono in leggi scritte male e in fretta con esiti disastrosi per tutti coloro che sono tenuti a darvi applicazione.

#### **4.2     *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione.***

Una volta individuate le regole da seguire per la progettazione di un prodotto normativo qualitativamente accettabile, si pone la necessità di fare in modo che tali regole siano effettivamente applicate e rispettate dal Legislatore. Come già osservato in precedenza in Costituzione non vi sono disposizioni riferite esplicitamente alla qualità della legislazione che obblighino alla chiarezza e alla buona qualità delle regole, ma ciò non significa che si possano riempire impuramente gli enunciati normativi di stravaganze incomprensibili e contraddizioni logiche gonfiando i discorsi giuridici con affermazioni verbose o con inutili giri di parole.

Il quadro appena tracciato sembrerebbe esprimere un'ampia libertà di manovra del Legislatore sul piano del confezionamento tecnico delle disposizioni legislative. In circolo, ci sono leggi ordinarie e strumenti che impongono limiti e principi per una produzione di regole di qualità. Si tratta di strumenti che non possono essere considerati come una soluzione definitiva. In realtà sono da reputare più come un problema, dato che altri atti aventi forza di legge potrebbero disattenderle in ogni momento o essere oggetto di facili abrogazioni e sparire da un giorno all'altro dall'ordinamento giuridico. Oltre a ciò, non possono essere neppure usati come parametri da permettere alla Corte costituzionale di pronunciare una declaratoria di incostituzionalità. È necessario, quindi, verificare se esiste una soglia di tolleranza oltre la quale l'ordinamento rifiuti le leggi più oscure, le disconosca, indagando anche sull'effettiva possibilità di espellere un atto normativo dall'ordinamento giuridico. Ciò significa studiare quali sono i requisiti minimi affinché una legge possa definirsi veramente tale, e se esiste un "giudice della legge oscura" competente a pronunciare l'illegittimità.

L'ordinamento giuridico italiano, il quale prevede il controllo di costituzionalità delle leggi, induce a pensare che tale giudice altro non è che la Corte costituzionale cui spetta il compito di verificare la validità degli atti legislativi annullandoli o lasciandoli in vigore. Individuare un atto normativo completamente oscuro, e che al contempo si ponga pienamente in contrasto con qualche norma costituzionale, non è affatto semplice. In passato un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dovuta alla tecnica legislativa, in assenza di altri parametri di rilievo costituzionale predeterminati e giuridicamente rilevanti, rischiava di tradursi in una inammissibile lesione della sfera discrezionale del potere legislativo. Il perdurare di questa situazione non ha reso del tutto insensibile il Legislatore alle esigenze sottese alla qualità della legge. Nel tempo, infatti, ha progettato apposite istanze in grado di far emergere il problema della buona tecnica legislativa.

Il fenomeno della legge oscura è complicato: si deve trattare di una legge completamente incomprensibile oppure talmente ambigua da prestarsi a letture del tutto convergenti? La sola cattiva formulazione delle norme non può cagionare la nullità totale, perché vista e considerata l'approssimazione con cui vengono redatte le leggi l'ordinamento si ridurrebbe ben presto a un "guscio vuoto". La mancanza di una norma di rango costituzionale non ha impedito alla Corte di intervenire duramente inoltrando "moniti più o meno diretti al Legislatore, invitandolo ad applicare in modo più adeguato la tecnica legislativa, in particolare a fare un uso più corretto del linguaggio"<sup>161</sup> dato che – come più volte evidenziato – "la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto"<sup>162</sup>. In altre occasioni, invece, si è spinta oltre censurando anche l'errore materiale dimostrando una sensibilità estrema verso questa grave patologia dell'ordinamento giuridico.

La giurisprudenza costituzionale ha compiuto un percorso che l'ha vista prestare una crescente attenzione verso il rispetto, da parte del Legislatore, delle regole di buona tecnica normativa. Molti sono stati gli ostacoli per attestare l'illegittimità di numerose disposizioni legislative, dovendo rintracciare i principi generali da utilizzare come presupposti per dichiarare incostituzionali le regole oscure. Il Giudice delle leggi in un primo momento, pur rilevando la pessima qualità redazionale, ha teso demandare al giudice *a quo* il compito di svolgere un'attenta attività ermeneutica volto allo scioglimento dei possibili "dubbi interpretativi"<sup>163</sup>. Il giudice aveva l'obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale nelle sole ipotesi in cui, ad esempio, all'interno di un testo avveniva "un contrasto tra norme lasciate convivere"<sup>164</sup>, riconducendo così l'oggetto del giudizio a un difetto di ragionevolezza e non di mala scrittura delle leggi. Il punto di svolta si è avuto nel 1988 con l'importante sentenza n. 364 attraverso la quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale che, come è noto, prima di allora non ammetteva in via assoluta la scusabilità della mancata conoscenza della legge penale.

---

<sup>161</sup> A. Vidaschi, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Iter legis*, Torino-Roma, 1999, p. 415.

<sup>162</sup> Corte Costituzionale del 1983, n.32, in considerato in diritto, punto 2.

<sup>163</sup> Corte Costituzionale, del 1997, n. 274 e 372.

<sup>164</sup> R. Bettini, *Introduzione: la nuova legalità*, in *Rivista trimestrale di Scienze dell'amministrazione*, n. 1/1999, p. 17.

La sentenza ha destato notevoli incertezze riguardo la possibilità di adire la Corte costituzionale per dichiarare l'illegittimità di una norma oscura. I principi costituzionali, secondo il ragionamento argomentativo della Corte, concorrono insieme a garantire la piena conoscibilità della norma ai cittadini, e consentono agli stessi di capire appieno quali siano i comportamenti leciti e quelli vietati per non incorrere in eventuali responsabilità. Da ciò ne consegue un vero e proprio obbligo per il Legislatore a formulare "leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento"<sup>165</sup>, ossia l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati. Le leggi penali, quindi, "possono essere conosciute solo allorché si rendano riconoscibili"<sup>166</sup>. Infatti, l'imprescindibile esigenza della riconoscibilità dell'effettivo contenuto precettivo della legge penale discende proprio dall'uso di uno stile linguistico e redazionale semplice e comprensibile.

La portata innovativa della sentenza è fondamentale per circoscrivere il significato del principio della chiarezza normativa. È possibile però costatarne alcuni limiti. L'assoluta oscurità del dettato normativo – condizione necessaria per dichiarare illegittime una o più norme – va delimitata necessariamente ed esclusivamente al campo del diritto penale, determinando così l'impossibilità di applicare tali principi anche ad altre regole. La stessa Corte però non chiarisce quali siano effettivamente gli elementi da tenere in considerazione per valutare l'oscurità o meno di una norma concludendo il suo intervento con un principio dai confini alquanto incerti, e cioè che "l'incostituzionalità di qualsiasi legge potrebbe essere dichiarata solo qualora la cattiva redazione non consentisse in alcun modo ai destinatari di rendersi conto dell'effettiva portata della legge"<sup>167</sup>.

La Corte solo con la sentenza del 1992, n.185, dichiara illegittima una norma nella parte in cui non consente al destinatario di comprendere il corrispondente precetto penale proprio a causa dell'errore materiale compiuto dal redattore della norma ritenendo sindacabile "il vizio che infici il testo della disposizione [che pregiudica] la riconoscibilità e l'intellegibilità del precetto penale". Pertanto, rilevato un simile vizio, "la Corte – in adempimento della sua funzione di conformazione dell'ordinamento legislativo al dettato costituzionale – deve dichiarare l'illegittimità costituzionale della

---

<sup>165</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 1988, n. 364, considerato in diritto, punto 10.

<sup>166</sup> *Ibidem*, punto 17 del considerato in diritto.

<sup>167</sup> R. Bertini, *Introduzione*, p. 25.



parte della disposizione specificamente viziata dalla quale deriva il difetto di riconoscibilità e intellegibilità del precetto”<sup>168</sup>.

Le sentenze menzionate, sebbene ancora riferite a questioni che abbracciano il campo del diritto penale, hanno aperto la strada a numerose pronunce in grado di teorizzare il concetto di chiarezza normativa come cardine della buona legislazione e del rispetto del principio della certezza del diritto.

Il cammino della Corte è stato tortuoso e accidentato, dato che sconfinare in un terreno senza un adeguato appiglio normativo-costituzionale sulla base del quale giustificare le proprie decisioni – per arrivare laddove il Legislatore non è riuscito o non ha voluto – non è affatto semplice. Sebbene si possano riconoscere alcuni passi in avanti, occorre ammettere che siamo ancora lontani dall’individuare un principio costituzionale universale in grado di permettere alla Corte legittimi interventi e di correggere la rotta di un Legislatore generalmente ritenuto assai poco attento ai profili della qualità della normazione. Non sono mancate le posizioni di scetticismo circa il contributo che la giustizia costituzionale è in grado di offrire al miglioramento della qualità della legislazione. È emersa l’idea che il giudizio di legittimità costituzionale non sia la sede più adatta per porre rimedio alla cattiva qualità della legislazione, e che sono altri i luoghi in cui si può – e si deve – perseguire il valore della chiarezza normativa. Alla qualità della legislazione è necessario provvedere prima, ossia durante il procedimento di formazione della legge. È in Parlamento che principalmente deve essere contrastata e pervenuta l’oscurità della legge, perché una volta entrata in vigore è oramai troppo tardi per porre rimedio alla sua cattiva redazione. “Il nodo della corretta confezione delle leggi [non può] essere sciolto con la spada della dichiarazione di incostituzionalità”<sup>169</sup>.

La Corte è tornata a occuparsi della chiarezza delle regole soltanto negli ultimi anni. Le sue pronunce lamentano ancora l’impiego di una terminologia imprecisa o comunque errata, obbligando più volte il regolatore a rientrare nei canoni della buona scrittura. Al giorno d’oggi sembra non esistere la medicina adatta per fronteggiare questo pericoloso *virus* che si sta diffondendo in maniera epidemica nelle stanze del Legislatore. Le cure attualmente in circolazione non possono limitarsi in provvedimenti lanciati alla rinfusa attraverso circolari amministrative indirizzate agli Uffici legislativi, perché valgono solo come moniti che puntualmente vengono disattesi.

---

<sup>168</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 1992, n. 185.

<sup>169</sup> F. Sorrentino, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 566.

Le sole regole di *drafting* contenute nei regolamenti parlamentari non bastano più, dato che incontrano il limite di non poter essere elevate a parametro di costituzionalità dalla Corte. Ma neppure le leggi ordinarie o gli atti aventi forza di legge, che pure hanno introdotto importanti strumenti come AIR, VIR, ATN etc., sono idonei a debellare la malattia. Le conseguenze sono ormai ben note a tutti: i provvedimenti regolatori diventano sempre più ambigui, incoerenti e irrazionali mettendo in difficoltà il cittadino nella scelta del comportamento maggiormente aderente al dettato normativo. Si percepisce chiaramente “il disagio che ciascuno avverte rispetto all’obbligo di prestare obbedienza a leggi di fatto irriconoscibili”<sup>170</sup>. La proposta, formulata qualche anno fa da un noto costituzionalista<sup>171</sup>, di dare rilievo costituzionale alla tecnica legislativa, e cioè di imporre rigidi vincoli nella Costituzione<sup>172</sup>, la cui violazione determini l’incostituzionalità delle leggi potrebbe permettere alla Corte costituzionale di essere un controllore molto più forte degli Uffici legislativi.

---

<sup>170</sup> M. Ainis, *La legge oscura*, p. 142.

<sup>171</sup> Michele Ainis.

<sup>172</sup> P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in *Tecniche normative*, 2009. C’è ancora chi sostiene la sostanziale inutilità di una norma di rango costituzionale prescrivente regole di buon confezionamento della legge, sulla base del rilievo che la Corte appare essere l’organo “meno attrezzato per un *drafting review* di tipo analitico del materiale normativo”.

## Conclusioni

La cortina fumogena che aleggia nelle stanze del Legislatore impedisce di vedere come realmente viene esercitato il potere. Un potere che pare divertirsi davanti all'imbarazzo dei cittadini confusi da regole imperscrutabili, da leggi talmente mal pensate che rendono impossibile la corretta applicazione. È noto come l'assuefazione ci riduca spesso alla condizione di dormienti, di telespettatori inebetiti, ma ciò non significa accettare tale comportamento, tollerarlo o sostenerlo. Azioni di questo genere sono imperdonabili, come lo sono i politici – di ogni tendenza e colore – che legiferano in conseguenza.

È possibile risvegliare un qualche senso di consapevolezza su cosa significa scrivere in un modo chiaro e onesto? Gli anni passano, il fastidio aumenta, la perversa tendenza continua. Si è diffusa la convinzione che ogni tentativo di miglioramento sia inutile e che al dominio delle scempiaggini ci si debba adeguare.

Sarebbe sciocco o ingenuo tentare di concludere con una visione positiva, poiché restano comunque numerosi gli interrogativi al quale trovare risposta. D'altro canto, fare chiarezza in una materia così magmatica come la buona scrittura delle leggi, influenzata da una molteplicità di fattori esterni, è compito arduo. Negli ultimi anni le procedure volte al miglioramento della scrittura normativa si sono intensificate, ma la tecnica legislativa appare ancora incartata su sé stessa e maneggiata da funzionari che scontano evidenti difficoltà, realizzando testi normativi che un comune cittadino non è ancora in grado di comprendere. È lecito chiedersi allora come possono leggi talmente imperfette dal punto di vista del *drafting*, e cioè dal punto di vista della loro stesura materiale, produrre grandi risultati.

L'obiettivo di chi materialmente redige le leggi è quello di rendere estremamente difficoltoso, se non impossibile, comprendere tutto l'articolato dove convivono una serie di argomenti aggregati e giustapposti? Il solo scopo dei soggetti addetti a "guidare la mano del Legislatore" è quello di intrufolare in un articolato lunghissimo norme che possano soddisfare gli interessi specifici di questa o quella lobbie, ceto o gruppo di pressione? Molti segnali ci dicono che è così. La scrittura legislativa è perlopiù un esempio negativo di imprecisione, di rinnovato e aggressivo oscurantismo.

In Italia, c'è una legge – o più di una – per ogni dettaglio dello scibile umano, ma leggi pessime, scritte male, contraddittorie, inutili. Come riesce a funzionare un Paese schiacciato dalle sue stesse leggi? Si vocifera su ben 250 mila leggi: un ginepraio fra Europa, Stato e Regioni che rende più difficile che facile la vita ai cittadini. Viviamo in un Paese ricolmo di leggi che a volte durano giusto il tempo di girare la pagina della Gazzetta Ufficiale. Una galassia sconfinata di norme, regolamenti, testi unici, articoli e commi che rendono il cittadino inerme, alla mercé del burocrate.

La selva delle leggi è l'*habitat* ideale del burocrate-parassita, dell'impotenza civile del cittadino e della corruzione. L'eccesso di norme ha da sempre consentito l'insorgere di fenomeni corruttivi favoriti da chi, avendo parte nel procedimento, è in grado di accelerare, rallentare o evitare passaggi procedurali creando leggi che già in partenza risultano corrotte, e cioè scritte, approvate e sfruttate per soddisfare il proprio tornaconto. Ma nel momento in cui la regola corrotta viene applicata nessuno commette alcun reato. Anzi, i reati sono stati compiuti quando il Parlamento le ha approvate.

Ora, è noto a tutti come i Governi di destra e di sinistra ci abbiano elargito leggi tirate da ogni lato a seconda dei vantaggi che ciascun partito o gruppo di potere si ripromette di ottenere, trasformando il Parlamento – che la nostra Costituzione situa a fulcro del sistema – in un mero organo consultivo, e i parlamentari – folla d'anime perdute – in “giocatori” del prendere (la legge) o lasciare (la poltrona) abituandoci a uno stare in confidenza con il “male”.

Il Parlamento conta sempre meno, e il rafforzamento dell'Esecutivo aumenta inesorabilmente. È un dato di fatto, e sarebbe stolto presupporre il contrario. È un fatto la perdita d'autorità e prestigio delle Assemblee rappresentative, ed è un fatto che perfino la loro occupazione principale, mettere un timbro sulle leggi, venga oramai esercitata in altre stanze. L'officina delle leggi si è spostata nei sottoscala del Governo, e questo – si noti bene – è un bel dilemma per la democrazia italiana, perché si spegne l'unica sede istituzionale in cui le opposizioni hanno spazio e voce seminando discordia sulla forma di Governo e quindi sulla Costituzione che l'ha disegnata. “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”, recita l'articolo 70. No, essa pare gestita in solitudine dal Presidente del Consiglio con la saltuaria collaborazione dei Ministri. È il Governo che propone e il Parlamento che delibera, ma sono pochissime le leggi che riescono a seguire un percorso trasparente.

Il Parlamento occupa il suo tempo a convertire decreti-legge di dimensioni improbabili il cui lessico, spesso fumoso ed ermetico, difficilmente si caratterizza come un modello di scrittura esemplare. Basta pensare ai titoli di questi spaventosi atti normativi che spesso risultano “ingentiliti” nella comunicazione pubblica. In tutto questo i parlamentari cosa fanno? Reazioni, moniti, proteste? Niente di tutto ciò. Attendono sereni l’arrivo di un testo legislativo preconfezionato per poi propinarcelo senza le adeguate correzioni.

Da qui l’urgenza di correre ai ripari sbarazzandosi delle due Camere gemelle che si intralciano a vicenda, poiché fonte di duplicazioni e di lungaggini estenuanti. Sicché invece di perdere tempo nell’approvare due volte lo stesso identico testo normativo, si preferisce trovare un accordo in tempi molto più brevi per ottenere leggi in minor tempo, risparmiando al Paese inutili discussioni e faticosi compromessi. Come? Attraverso un bicameralismo differenziato assegnando in esclusiva ai deputati il potere di vita e di morte sui Governi, nonché l’officina delle leggi. Ai senatori invece spetterebbe il compito di verificare, ispezionare, controllare – in seconda lettura – le leggi più importanti. Ma così facendo non andranno in porto solo le leggi più insignificanti, leggi a *personam* o a *partitum*? E il popolo? Come potrà difendersi dinanzi a un potere pubblico sempre più lontano? Il bicameralismo paritario, nel bene e nel male, ha sempre rappresentato una difesa, un virtuoso meccanismo tramite il quale il Parlamento è in grado di ponderare adeguatamente le scelte complesse e delicate che si trova ogni giorno ad affrontare. Le cronache sono piene di leggi approvate da una Camera e fortunatamente corrette nell’altra. Eppure, gli *eroi* promettono di riuscire nell’impresa. Certo, ma attenzione: meglio nessuna legge che una cattiva legge, perché se una Costituzione si può migliorare significa che si può anche peggiorare.

La nostra vita è piena di trappole, di inganni tessuti dallo Stato. Di volta in volta cambiano le vittime, ma non l’abitudine di forgiare leggi imperscrutabili contenenti un numero elevatissimo di articoli suddivisi in commi, divisi in lettere, punti e sottopunti facendo dell’atto normativo un arzigogolo che ciascuno interpreterà poi come gli pare, come gli fa più comodo. Si tratta di articoli normativi zampillanti di disposizioni di rinvio ad altre disposizioni, a loro volta concatenate a ulteriori disposizioni preesistenti in un gioco di scatole cinesi che immancabilmente scoraggia perfino i più ostinati. Ma di che parla il Legislatore italiano? Nel gran mare delle leggi c’è di tutto, perfino argomenti e questioni insospettabili. Un enorme guazzabuglio nel quale talvolta si mischiano, aggrovigliano, anche orribili e pericolose ingiustizie.

La Gazzetta Ufficiale fornisce continuamente perle magnifiche di quest'arte italiana di legiferare su tutto. Ma per tirare fuori il meglio da questa speciale collezione bisogna rivolgersi anche ai venti Legislatori regionali, la cui fantasia si moltiplica per venti. Anche la legge regionale soffre della malattia: abusa irresponsabilmente del burocratese e fa uso infernale dei rinvii. Che si tratti di leggi per lo più inutili e costose, che aggravano la burocrazia invece di ridurla, lo dimostra il fatto che oggi un terzo del lavoro della Corte costituzionale riguarda il contenzioso tra Stato e Regioni. Ciò significa che la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, ha ampliato il malanno invece di ridurlo.

L'inquietante produzione delle leggi ha inevitabilmente condotto a un ordinamento volubile e sbilenco, come i politici che l'hanno generato. Già, la politica. Che s'emoziona solo quando un'onda emotiva turba l'opinione pubblica, quando c'è un allarme sociale da placare. Tergiversa sulle proposte di legge possibili – le quali rimangono sul tavolo per due o tre settimane per poi scomparire dal *radar* prima ancora che sia stato possibile capire se avesse un significato degno di maggiore attenzione – mentre schiaccia l'acceleratore su quelle impossibili nella speranza che la luce dei riflettori si allontani affinché il tutto possa assumere contorni più impalpabili e sfumati. Del resto non conta più la sostanza, conta l'apparenza. Non conta il testo, conta il discorso attorno al testo. Tanto, poi, è compito degli interpreti tradurre in italiano l'ostrogoto del Legislatore.

Il guaio è che le tossine della cattiva politica entrano fatalmente in circolo nel corpo del diritto positivo dove producono cattiva legislazione o meglio una legislazione finta, ingannatrice. Troppo spesso l'agenda delle riforme non è dettata da razionali obiettivi riformatori, ma da luoghi comuni dei quali l'opinione pubblica viene progressivamente convinta anche con il sapiente ausilio di una informazione compiacente. La decadenza di una classe politica sempre più mediocre ha spalancato enormi spazi agli apparati di supporto chiamati ad arginare gli errori e ad accudire uomini di Governo totalmente incapaci. E noi cittadini dobbiamo esserne grati.

C'è da chiedersi, però, per quale ragione la politica italiana trasforma ogni legge in un inganno. Semplice: perché è incapace di decidere e finge di produrre decisioni, riuscendo nell'ardua impresa di confezionare norme che restano come corpi senza gambe. La politica dei nostri giorni si è trasformata in una sorta di leguleia contribuendo ancor di più alla frantumazione dell'ordinamento in mille schegge, e cioè alluvionato da regolette minute e di dettaglio.

Quante parole possono starci dentro un articolo di legge? Decine di migliaia, tutte pigiate all'interno anche di una sola disposizione normativa per vietare, permettere, obbligare questa o quella categoria di cittadini le capricciose decisioni dei signori del diritto. Si tratta di disposizioni colme di eufemismi e locuzioni, caste e ipocrite, che nascondono i reali obiettivi dietro una cortina fumogena. Vocaboli messi magistralmente uno di seguito all'altro senza un filo logico e semantico affinché la lingua del diritto possa corbellare qualsiasi poveretto. Il repertorio di trucchetti e stratagemmi è pieno. Vecchi espedienti, ma sempre in auge.

C'è una cosa che continua ancora a stupire: la irriducibile convinzione di molti addetti ai lavori che il loro modo di scrivere sia immodificabile. È noto come l'uso di parole astruse e poco comprensibili derivi dalla prassi, dall'abitudine che non li spinge non solo a cambiare ma nemmeno a chiedersi se le loro scelte hanno una giustificazione concreta. Si tratta di un'abitudine disonesta di chi non sa bene che fare, non ha le idee chiare, non vuole assumersi le responsabilità che gli competono, che lascia a chi deve leggere il compito di decifrare, di leggere fra le righe, di interpretare le parole e i concetti cercando d'indovinare le vere intenzioni di un "padrone" invisibile e capriccioso che dice e non dice, che lascia agli altri il compito di riempire con qualcosa lo spazio che lui ha lasciato vuoto per inabilità a parlar chiaro.

La correttezza della scrittura è la premessa della chiarezza morale e dell'onestà. Le violente prevaricazioni nascono quando si ingarbugliano le carte, si altera l'ordine delle cose in una truffaldina ammucchiata di concetti in grado di deformare la verità. Essere brevi, concisi, sintetici è sempre possibile. Il primo accorgimento è sempre lo stesso: eliminare il superfluo. Eppure ancora oggi risultiamo essere cittadini prigionieri di un disonesto burocrate affaccendato a ingarbugliare l'ordinamento come la tela di ragno, e il garbuglio è solo colpa di norme improvvisate, fioriere d'incertezze e di furbizie – piccole e grandi – occultate nelle pieghe normative. Le strampalate acrobazie che stravolgono il significato delle norme, e le superficiali balordaggini che si insinuano nei testi, rischiano di farci diventare diffidenti da non credere neppure alle cose che hanno un reale significato. Ciò induce a chiedersi se la preziosa "specie" dei bravi redattori e correttori di bozze si sia estinta.

Il diritto, come è noto, è composto da parole le quali riecheggiano tra studi professionali, aule giudiziarie, uffici di enti e istituzioni. Ecco, le parole: troppe, vocianti in ogni dove. A forza d'abusarne le abbiamo logorate, consumate, svuotate con un uso eccessivo e soprattutto inconsapevole.

È probabilmente questo che intossica la vita pubblica: l'assenza di un linguaggio rigoroso, onesto e più sincero. L'assurda presunzione di tecnici e normatori che credono che per scrivere testi normativi corretti ed efficaci sia sufficiente una competenza di base della propria lingua materna è inaccettabile. È necessario saper prevedere anche gli effetti che le parole possano avere nei confronti dei destinatari con competenze linguistiche diverse dalle nostre.

Occorre scrivere testi che non richiedano particolari competenze specialistiche per essere compresi. Si deve puntare a migliorare la chiarezza della redazione legislativa attraverso una riflessione costante sulle regole di redazione dei testi emanati dalle istituzioni che utilizzano l'italiano in tutte le forme: leggi, direttive, regolamenti, circolari, etc. A tal fine è necessario coinvolgere i linguisti, cioè persone che per professione sono regolarmente abituati a maneggiare la lingua. Ma prima ancora di costruire e diffondere strumenti per migliorare la qualità dei testi giuridici italiani è necessario sviluppare in tutti i redattori la consapevolezza dei problemi comunicativi che si possono frapponere alla piena fruizione dei testi. È risaputo come la mancanza di questa consapevolezza possa trasformare ogni indicazione tecnica per la redazione di testi in qualcosa di astratto, idealistico.

Il costo da pagare? L'oscurità della legislazione, e dunque l'imprevedibilità delle sue applicazioni amministrative o giudiziarie, l'insicurezza dei rapporti giuridici e la prepotenza dei più forti, giacché lo scudo della legge non è più in grado di riparare i deboli. Sicché proprio i più deboli hanno da guadagnarci se la qualità media delle leggi progredisce magari non al punto da toccare le vette di chiarezza progettate dal pensiero illuminista, perché quella era un'utopia.

Il lascito del 2015 è stato un serbatoio di malumori e di rancori nel rapporto fra i cittadini e la politica. Un Parlamento sempre più impotente con addosso un'onda di discredito difficile da epurare, che supino attende di ratificare testi di legge letteralmente illeggibili, incomprensibili per i milioni di cittadini chiamati ad applicarlo, illeggibili per gli esperti di diritto e addirittura per gli stessi autori che in aula lo discutono. Un teatro dell'assurdo che non è altro la sconcertante quotidianità. Se neppure i parlamentari hanno piena coscienza di quello che votano, chi decide le norme che regolano la nostra vita? Ciò pone un problema di grande rilievo, perché se a non comprendere il testo è lo stesso Legislatore che lo approva allora significa che alle spalle c'è qualcosa di molto più oscuro e impenetrabile.



Il peggioramento della legislazione riflette un Paese confuso e furbetto, dove alla cura dell'ordinario si preferisce la cura dell'eccezione. L'eccezione non è più eccezionale, e la misura straordinaria costituisce ormai la norma, la regola, la prassi. L'abuso del decreto – strumento normativo che i costituenti brevettarono per fronteggiare i terremoti – è diventato il veicolo ordinario della legislazione. Il passo è stato breve: dall'eccezione si è passati all'eclissi della regola, un'eclissi permanente. L'urgenza impedisce programmi a lungo termine a favore di misure frettolose, strafalcioni, commi invisibili, rendendo sempre più insicuro il cammino degli onesti e lesto il passo dei disonesti.

Ma in quest'Italia dove lo Stato ha il compito principale di far rispettare la legge è il primo a violarla? Il Governo da sempre annuncia la trasparenza, ma poi pratica l'oscurità a riparo da sguardi troppo indiscreti dei cittadini. La “legalità sleale” spadroneggia, mentre la legge leale – quella che non separa i figli dai figliastri – è lontana anni luce. D'altronde perché cambiare? Più leggi significa meno democrazia, più norme meno trasparenza.

Il male è il troppo diritto che ci portiamo in groppa. Il *virus* che infetta l'organismo dello Stato, la malapianta che continua da sempre a prosperare nel Paese. Quante leggi abbiamo in circolo? Nel 2007 la Commissione Pajno ha fatto un po' di conti: 21.691 leggi statali, cui però dovremmo aggiungere 30 mila leggi regionali e 70 mila regolamenti. Un parapiglia normativo che il Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, il 24 marzo del 2010 finse di bruciare. A parte il gioioso falò ministeriale, il tentativo di ridurre l'enorme macigno delle nostre leggi ha presentato risvolti grotteschi e talvolta inesistenti. In effetti, la riduzione dello *stock* normativo, obiettivo certamente importante, ha mostrato i suoi limiti e ha assunto un valore prevalentemente spettacolare ma non di sostanza riducendosi alla sola eliminazione di norme che in concreto non risultavano più applicate. Il sistema normativo è certamente stato ripulito di molte incrostazioni, ma da qui ad affermare un miglioramento della vita dei cittadini è veramente eccessivo. Il fatto è che il riordino normativo è un lavoro paziente e faticoso che non ammette scorciatoie. Le leggi che promettono di risolvere i problemi dell'inflazione normativa con uno o più tratti di penna sono pure illusioni. E questo è stato, in buona misura, il taglia-leggi.

Ci vuole tanto a tagliare un po' di sterpo, ad abrogare le leggi che non servono e che risultano d'impaccio all'efficacia delle nuove normative? Facile a dirsi, un po' meno a farsi.

In Italia, dove siamo afflitti da una delle peggiori burocrazie del mondo e da un'allucinante moltiplicazione di norme e regole mal concepite e peggio applicate, c'è perfino un Ministero della semplificazione. Che cosa sia e a che cosa serva, oltre a creare inutili sovrastrutture, non è facile capire. La realtà dei fatti è che le complicazioni continuano ad aumentare, e dove – caso raro – c'era davvero una piccola semplificazione è stata poi divorata da qualche successivo inghippo. Il continente della legislazione si è talmente esteso che nessun esploratore sarà mai in grado di visitarlo per intero. Sicché, ci si comporta come chi vive in una casa piena d'oggetti e suppellettili stipati alla rinfusa: se gliene serve uno, fa prima a ricomprarlo, e pazienza se poi l'ingombro dentro casa cresce anziché diminuire.

Il fatto è che poi passiamo per un popolo di evasori fiscali, di attaccabrighe, di furbi, di indisciplinati. Ma per forza. Come potremmo mai conoscere ogni pianta che cresce nella giungla del diritto? È l'assillante accumulo di complicazioni inutili che rovinano la vita, e non è raro che il potere in tutte le sue forme, grandi o piccole, palesi o nascoste, se ne serva per confondere le cose e renderle incomprensibili dietro una cortina di inestricabili complessità. Le soluzioni semplici ci sono quasi sempre, il problema è che non riescono o non vogliono vederle. Se un problema è davvero complicato, allora è meglio prenderne chiaramente coscienza anziché disperdersi nella ricerca di soluzioni impossibili o impraticabili. Le promesse di semplificazione continuano a moltiplicarsi senza tregua, e credo che qualcuno, talvolta, abbia tentato davvero. Ma il compito è arduo, e le resistenze sono profondamente radicate.

Il risultato? Una pletora di leggi sempre più astruse, di ridondanze, di strafalcioni sintattici e giuridici sempre più complicati. Si tratta perlopiù di leggi fatte apposta per non funzionare, pie intenzioni di parole mute, promesse tradite di leggi inapplicabili che producono un vero e proprio danno nei riguardi del sistema giuridico, della sua tenuta complessiva, che tolgono forza all'efficacia precettiva del diritto. L'Italia delle troppe leggi è di fatto un Paese senza legge, e il cittadino alla mercé d'ogni sopruso. Non è un caso che siamo il fanalino di coda nella classifica che misura la qualità della legislazione, 63 gradini in giù rispetto alla Germania, e che l'indice *Doing Business* 2015 ci situa al 56° posto dietro a tutte le principali economie. Ma lo *stock* normativo continua a crescere incessantemente.

Il nostro è un Paese che trasuda livore, odio politico e sociale. È questo sentimento ad aver creato una faglia sotterranea che divide le istituzioni e gli italiani, quest'ultimi sempre più abulici, indifferenti, ai destini della Patria.

Come dargli torto quando della trasparenza rimane solo l'apparenza? L'opacità che circonda la vita pubblica ha innescato la sensazione di avere a che fare con uno Stato che non è un alleato, che ti mette i bastoni tra le ruote, che ti fa perdere tempo, che cerca ogni stratagemma per sottrarti dei soldi. Uno Stato che protegge un'*élite* sempre più inamovibile, insindacabile, immarcescibile, che promette l'esatto opposto di ciò che dispone.

Gli italiani sono un popolo stanco e sfiduciato che non crede più ai "salvatori" della Patria, anche se – in verità – non sappiamo bene in cosa credere, c'è solo questo senso di spaesamento collettivo. Italiani che vivrebbero assai meglio se fossero inquilini d'uno Stato meno arcaico, meno distante, meno astruso, incapace di smantellare strutture soffocanti, di abolire leggi inutili o nocive, di cancellare privilegi, di immettere un largo e spregiudicato soffio rinnovatore nel suo vecchio, troppo vecchio, organismo.

Forse, leggendo queste parole, qualcuno concluderà che l'Italia non è cambiata molto negli ultimi 60 anni e darà la colpa di tutto ciò alla classe politica, già tanto criticata. Ma le colpe della situazione odierna sono molto più distribuite. In tutta questa vicenda occorre prenderci la nostra quota di responsabilità per il degrado della politica e la scarsa qualità della legislazione attuale. La colpa dei traditori è anche dei traditi. È sbagliato pensare, come molti hanno fatto per anni, che questo Paese sia stato messo in ginocchio solo da una classe politica generalmente incapace e a volte corrotta. In realtà, si è persa ogni capacità d'indignazione avverso gli abusi o gli errori del potere, diventando inermi a una sorta di lotta tra i buoni e i cattivi e foggiando una società che trasforma il normale in strano e lo sbagliato in normale. Viene quindi da pensare che il problema siamo noi. I figli del Belpaese. Tutti si lamentano, ma poi nessuno partecipa. È così che la comoda poltrona del cittadino spettatore passivo legittima le poltrone arroganti del potere, che – se restano troppo a lungo nelle stesse posizioni – finiscono col produrre incrostazioni pericolose.

C'è molto che si può fare ora per evitare che in un – non remoto – domani sia troppo desolante. Eppure, ci accontentiamo di lamentarci come se fossimo condannati a una decadenza irreparabile e che l'unica soluzione è quella di cercare di arrangiarci nelle pieghe di un inesorabile declino. In giro c'è una strana aria di rassegnazione. C'è chi dice "cosa vuoi, è così, non c'è niente da fare"; "che noia, è la solita storia". Il problema è che ci sottomettiamo troppo facilmente alle prepotenze, e in una congerie di regole confuse e contrastanti la trasgressione si trasforma in qualcosa di normale.

Si comincia con l'accettare che sia necessario violare qualche regola assurda con la speranza di non essere mai colti in fallo o contando sul fatto che, se saremo scoperti, le conseguenze non saranno molto più pesanti delle mostruose procedure che abbiamo evitato. E così, un po' per volta, si arriva a credere che si possano trasgredire tutte le regole comprese quelle della correttezza, dell'onestà e della convivenza civile. Il Belpaese ha perso i suoi cardini: la legalità, la giustizia, il senso della ragione. "Qui bisogna far presto. L'Italia è un Paese in cui sopravvive una legge, con annesso regolamento, sull'uso dei piccioni viaggiatori", avvertiva Sabino Cassese nel 1984, trentadue anni fa. Ma in un Paese dove la politica non ha mai responsabilità; dove tutti hanno sempre pronto il dito puntato verso qualcun altro; dove le questioni del diritto sembrano studiate apposta per respingere chi non sia venuto al mondo con una toga addosso quale fiducia resta? Quale fiducia anche in chi promette di voler cambiare tutto, ma alla prova dei fatti poi non riesce a comprendere le intricate dinamiche di palazzo?

La realtà è molto più complessa di quanto crediamo, e a ricordarcelo è la semplice osservazione di ciò che ci accade intorno. Se si è maestri nell'imbrogliare, nell'eludere, nell'illudere, come ci si può aspettare che si possa anche essere maestri nel creare regole coerenti, efficienti, concrete e oneste? Un dubbio sorge spontaneo: l'Italia non sa fare più le leggi? Certamente no. Esse vengono deliberatamente create in maniera fittizia, incomprensibile, ambigua, confusionaria e incoerente per poterle poi utilizzare come mezzi per raggiungere facilmente sporchi fini e sfuggire alla giustizia. Se vogliamo capire il reale meccanismo che rende la legge quasi sempre imperfetta è necessario essere sempre coinvolti, perché solo con la nostra attenzione è possibile richiamare all'ordine chi lavora per noi. È legittimo chiedersi se questa situazione disperante reclama soluzioni disperate? No, semplicemente perché tutto si può fare se c'è un grammo di buon senso. Ma in Italia – diceva Manzoni – il buon senso se ne sta ben nascosto per paura del senso comune. Il rischio è quello di dover aspettare molto tempo prima che arrivino leggi comprensibili e cambiare la faccia plumbea di questo Paese.

La legge dev'essere breve affinché possa comprenderla pure l'inesperto, diceva Seneca. Ma quando le leggi sono troppe – e in Italia si è perso il conto – la Repubblica è corrotta. In effetti, i quotidiani interventi della politica italiana miste a inconcludenza e malafede ci offrono uno scenario desolante. L'ipocrisia verbale è la prassi: politici che si danno un gran daffare per edulcorare il testo della legge, per annacquare le parole accozzate alla rinfusa al solo scopo di confondere le menti.

Gli inglesi lo chiamano *doublespeak*: letteralmente “parlare doppio”, ma nel nostro caso specifico lo potremmo definire come l’accorgimento nel dare significati innocui a realtà complesse dalle sfaccettature pericolose. L’uso frequente – e spesso ripetuto – di termini poco chiari provoca un’insidiosa confusione di idee e di concetti. La manomissione delle parole è quanto di più vecchio ci sia nel linguaggio politico. Si tratta di un’arte assai esperita nella costruzione delle nostre norme la quale genera un intruglio di espressioni fosche anche di lingua inglese. Il fenomeno è alquanto singolare: per rendere comprensibile un’espressione italiana si ricorre a un’espressione inglese. Ma non avrebbe più senso ripensare radicalmente alle denominazioni delle leggi italiane per renderle più comprensibili e più memorizzabili? L’inglese è penetrato un po’ dovunque e spesso si mescola con l’italiano, ma il miscuglio è in grado di creare parecchia confusione. È noto come continua a crescere – e spesso inutilmente – il numero di parole inglesi che diventano di uso comune in italiano. Alcune sono chiare e ben comprensibili, altre invece producono risultati comici e talvolta imbarazzanti. Ma in giro c’è troppa comicità banale, pretestuosa, inconcludente.

La tendenza a utilizzare anglicismi è inarrestabile. La tattica, per quanto odiosa e pericolosa, genera una componente grottesca e ridicola. Ma quando si tratta di presentare programmi che si traducono in concrete azioni politiche, cioè in leggi, non è altro che la nuova versione del politichese, ossia pure strategie per richiamare l’attenzione: *spending review*, quantitative *easing*, *voluntary disclosure*, *hotspot*, *foreign fighters*, *spread*, *jobs act*, *whistleblower*, *stepchild adoption*. Ma che senso ha dare un nome inglese, per quanto ufficiale, a una legge italiana? L’uso degli anglicismi è in parte modaiolo e inerziale che non fa altro che confondere i cittadini sul contenuto delle norme. Si gioca sulla nebulosità, ma anche sul forte potere attrattivo di espressioni poco note e non immediatamente comprensibili. A chi fa politica gli anglicismi servono, consapevolmente o meno, per cercare di rendere più appetibili provvedimenti che, con nomi più trasparenti, risulterebbero meno accettati all’elettorato. Ma siffatta modalità di linguaggio ingenera difficoltà interpretative, equivoci e contraddizioni soprattutto nella prospettazione di temi delicati.

Che conclusioni trarne? In Italia pare che per essere “*politically correct*” si debba usare l’inglese. L’elenco dei termini stranieri è in crescita galoppante ma ciò risulta psicologicamente e praticamente inaccettabile, perché il loro impiego è in grado sia di dissimulare l’alone spregiativo che di annebbiarne il reale significato.

L'inglese tecnico, adoperato con competenza e onestà in ambiti professionali, ha finito per lasciar spazio a uno sfoggio inutile di termini atti solo a elevare la percezione altrui del proprio ego. Chi usa l'anglicismo ne ignora il significato reale e lo ridefinisce caricandolo solo dell'accezione necessaria convinto che sia più preciso ed espressivo di qualsiasi alternativa italiana. Le motivazioni di ciò si possono ritrovare nel fatto che, molto probabilmente, il politico nostrano si voglia mostrare abile e forte agli occhi di una controparte, ossia un competente fruitore di una terminologia "al passo coi tempi", durante confronti e interviste. Ma ormai fanno parte di alcuni parlamentari gli inciampi, anche rovinosi, nel tentativo di pronunciare i termini inglesi.

Il fascino dell'anglicismo è certamente irresistibile, e conferisce una sorta di "aura prestigiosa" a chi lo usa, ma il numero di persone che ha intuito l'inganno, e chiede a gran voce maggiore trasparenza, è in costante aumento. Il risultato di questo modo di esprimersi è sempre lo stesso: l'aumento della confusione e il crollo della – già scarsa – fiducia dei cittadini nei politici. Come cittadina trovo inaccettabile che le istituzioni facciano passare il messaggio che l'italiano non ha le risorse lessicali adeguate a denominare nuovi concetti o che ripropongano concetti già esistenti camuffandoli con un nuovo nome. Ciò non significa porsi in netto contrasto con i forestierismi, ma di utilizzarli correttamente o il meno possibile vista la loro scarsa trasparenza e incapacità di diffondere una conoscenza corretta del significato. È vero che tutte le lingue si alimentano con l'apporto di altre lingue, ma il problema in questo caso è la misura e la consapevolezza del loro utilizzo. Se i politici continueranno a usarli non potranno allontanare da sé il sospetto che vogliano mascherare le loro idee nella foschia dell'anglismo facilmente fraintendibile.

Se in politica utilizzare un linguaggio misterioso e incomprensibile può celare finalità ben precise, tra cui confondere e sviare scaltramente le masse, è in ambito burocratico che questa attitudine perde qualsiasi ragion d'essere. Il linguaggio burocratico dovrebbe essere estremamente sintetico, semplice, diretto, comprensibile a tutti e non un codice tanto complesso da non dover essere decifrato anche dai più colti. La soluzione, per uscire dall'oscurità e auspicare alla tanta agognata semplicità, potrebbe essere quella di rinnovare chi scrive materialmente le leggi, e cioè altissimi burocrati detentori del potere capaci di trovare modi per costruirsi leggi su misura sostituendosi così al potere politico. È noto come la burocrazia si sia da tempo impadronita del processo legislativo, usurpando le funzioni decisionali del Parlamento il quale si limita a ratificare ciò che scrivono i superburocrati nei ministeri. L'Italia è il Paese dove questi burocrati,

intoccabili e onnipotenti, a colpi di decreti, circolari, norme folli, smontano leggi, indirizzano fondi, ritardano adempimenti, scrivono regolamenti che incidono – spesso negativamente – sull'intera struttura. Si tratta di un groviglio di leggi, articoli e commi che solo una casta super selezionata può governare, riservando a sé un potere decisivo nell'interpretazione delle leggi e nella produzione di quelle nuove. Il meccanismo è certamente sistemico e attiene al modo in cui questo Paese è stato governato e si è fatto governare.

La burocrazia ha una tendenza, difficilmente eliminabile, a soddisfare i propri ottusi meccanismi a scapito della generale utilità, riproducendo continuamente i suoi metodi anche quando sono inutili o nocivi. È il cosiddetto potere dell'uomo sull'uomo, e se portato alle sue estreme conseguenze diventa una malattia terminale capace di logorare la vita delle persone. Il suo potere risiede nel monopolio delle informazioni, rendendo il funzionamento degli Uffici legislativi il più opaco e complicato possibile in modo tale da essere la sola a poterli far funzionare. La soluzione purtroppo non può essere quella di estirparla radicalmente, perché una chirurgia così drastica metterebbe a rischio anche le molte parti sane della società. Capita, e non di rado, che il Parlamento approvi un testo di legge senza averlo letto, poiché ancora inesistente. Un testo intorno al quale gravitano dei punti generali che verranno stilati dai burocrati due o tre mesi dopo l'approvazione. Sul punto l'interrogativo sorge spontaneo: ma come si fa a sapere come lo scrivono? Si tratta di astuti sotterfugi che da anni si riservano nell'implementare una legge. Da semplici punti generali fioriscono fogli inaccessibili, monumenti d'intralcio alla funzionalità dello Stato, e quindi un'epigrafe dell'impossibilità di cambiare.

Manca ancora un'effettiva e chiara diagnosi del malanno. Non ci sono neppure tracce di ragionevoli proposte di terapia. Ciascuno di noi, quali destinatari e utenti quotidiani del diritto, per non morire di fronte all'aggressione di leggi incomprensibili, dovrebbe impegnarsi assiduamente affinché questo malessere si trasformi in una battaglia di democrazia. È necessario sensibilizzare il regolatore e applicare sul serio le regole per la qualità delle regole. Altrimenti, nonostante le buone intenzioni, si rischia di sprofondare in un pericoloso e cupo modo di fare dalla quale sarà sempre più difficile uscire. L'impresa è complessa e richiede metodi ben pensati, ma lo stato attuale delle cose dimostra come non ci sia né il tempo né la voglia di pensare. Se i cittadini continueranno a non capire la lingua che parlano gli uomini e le donne che detengono il potere, allora saranno sempre molto meno in grado di controllarla.

I rimedi ci sono, non ci sono invece la cultura e l'attenzione per il risultato. Tutto ciò che si è fatto o si è proposti di fare ha prodotto ben poco in termini di qualità dei testi normativi.

La sensazione personale è quella che l'ordinamento abbia solo evidenziato un'attenzione al tema, ma che di fatto non è ancora riuscito a trovare strumenti convincenti capaci di migliorare la qualità – a tutti i livelli – della normazione. Le buone pratiche sono poche, e il panorama complessivo è oggettivamente sconcertante. Riusciremo mai a scrivere tutte le leggi chiare per permettere a tutti i cittadini di capire le norme che li riguardano? O dovremo continuare a discutere basandoci su norme scritte in linguaggio difficile? Vedremo, prima o poi, qualche miglioramento? Sarebbe desiderabile, certo, ma ancora non ci sono sintomi di risultati concreti e ben congegnati. Il problema è che se non siamo capaci di impegnarci con forza su questi fronti, allora sarà molto più lento e difficile uscire dalle varie spire velenose.

Una vecchia massima dice che a pensar male degli altri si fa peccato, ma spesso ci si indovina. Non so se sia pensar male ma viene spontaneo sospettare che tutto questo non accada solo per colpa della decadenza culturale, ma che alla base ci sia un preciso e consapevole disegno. La stratificazione di un linguaggio come quello burocratico è difficile da rimuovere, ci vuole pazienza, tempo, ma soprattutto una squadra di impiegati e funzionari linguisticamente attrezzati e professionalmente motivati per giungere a un buon risultato. Il miglioramento della qualità delle leggi è un obiettivo a portata di mano, ma che diventa un miraggio se non si è capaci di superare l'attuale dilettantismo legislativo. Il quadro italiano evidenzia come è sempre più opportuno potenziare le abilità linguistiche dei cittadini per rendere meno facile ai politici la manipolazione del linguaggio. Ciò ridurrebbe il numero degli elettori che, in quanto privi di attenzione alle parole, cascano nelle trappole dei falsificatori della lingua. E di falsificazioni, purtroppo, ne siamo pieni. Le voglie di camuffamento ci sono, e probabilmente continueranno a spuntare con i più svariati travestimenti. Ma un po' di buon senso e di cose ben fatte prima o poi dovrà pur prevalere. La strada comunque è ancora lunga e in salita. Teniamo gli occhi aperti...



## BIBLIOGRAFIA

- M. Ainis**, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- M. Ainis**, *Senza leggerezza la legge non si legge*, in *Corriere della sera* del 04.10.2015.
- G. Amato**, *Principi di tecnica della legislazione*, Padova, Cedam, 1990.
- G. Amato**, *Ricordi in tema di chiarezza della legislazione*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.
- C. Barbati**, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, Milano, Editoriale Scientifica, 3-4/2008.
- S. Bartole**, *Il potere giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi**, *Qualità della regolazione*, in *Astrid rassegna*, 2007.
- C. Beccaria**, *Dei delitti e delle pene*, a cura di P. Calamandrei, Firenze, Le Monnier, 1965.
- G.L. Beccaria**, *Italiano antico e nuovo*, Milano, Garzanti, 1992.
- A. Belvedere**, *Linguaggio giuridico*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. civile, X, Torino, 1994.
- R. Bettini**, *Introduzione: la nuova legalità*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 1/1999.
- N. Bobbio**, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, Edizioni di Comunità, 1976.
- I. Calvino**, *Note sul linguaggio politico*, Prologo, in *Una pietra sopra*, Torino, Einaudi, 1976.
- B. Caravita**, *Attuazione del procedimento "taglia-leggi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008.
- M. Carli**, *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008.
- F. Cernelutti**, *La crisi della legge*, in *Discorsi intorno al diritto*, Padova, Cedam, 1937.
- F. Cernelutti**, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, Rimini, Maggioli Editore, 1956.

**F. Cernelutti**, *Scienza o arte della legislazione?* in *Rivista del diritto dell'economia*, 1960.

**P. Carnevale**, *Diritto, normazione e ambiguità*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.

**P. Carnevale**, *Per un tentativo di rilettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008.

**S. Cassese**, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992.

**A. Celotto**, *L'abuso del decreto-legge. I profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

**A. Celotto, C. Meoli**, *Semplificazione normativa* in *Digesto delle discipline pubbliche*, Torino, 2008.

**G.M. Chiodi**, *La legislazione tra etica e politica. Problemi regolativi*, Milano, Giuffrè, 1992.

**G.F. Ciaurro**, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, X, Roma, 1988.

**F. Coccozza**, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1988.

**M. Cortelazzo**, *Lingua e diritto in Italia. Il punto di vista dei linguisti*, in *Atti del primo Convegno Internazionale*, Milano, 5–6 ottobre, Roma, Cisu (Centro d'Informazione e Stampa Universitaria), L. Schena, 1997.

**M. Cortellazzo, F. Pellegrino**, *Guida alla scrittura istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

**P. Costanzo**, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in *Tecniche normative*, 2009

**M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone**, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.

**T. De Mauro**, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1963.

**U. De Siervo**, *Cosa si intende per leggi "mal scritte"?* in *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2010.

**S. Di Filippo**, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002.

**R. Dickmann**, *Il drafting come metodo della legislazione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1997.

- R. Dickmann**, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene editore, 2006.
- M. R. Ferrarese**, *Interpretazione e traduzione, da una cultura giuridica introversa ad una cultura giuridica estroversa*, Padova, Cedam, 2008.
- U. Foscolo**, *Ultime lettere di Jacopo Ortis*, Milano, Mondadori, 1798.
- V. Frosini**, *Tecniche giuridiche*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1992.
- L. Gori, A. Marchetti**, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007.
- M. Gotti**, *I linguaggi specialistici*, Firenze, La nuova Italia, 1991.
- P. Grossi**, *Società diritto Stato, Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006,
- V. Italia**, *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 2010.
- I. Kant**, in *Antropologia dal punto di vista pragmatico*, Torino, Einaudi, 2010.
- F. Ledda**, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto. Divertimento un poco amaro*, in *Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1999.
- B. Leoni**, *Note sull'iniziativa delle leggi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 1963.
- M. Longo**, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1960.
- F. Lopez De Oñate**, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968.
- L. Lorello**, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli 2003.
- R. Lucifredi**, *Miglioramento delle tecnica legislativa ed illusorietà di una scienza della legislazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1960.
- M. Luciani**, *Il sistema delle fonti nel testo unico sull'edilizia*, in *Rivista giuridica edilizia*, 2002.
- N. Lupo**, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2008.
- A. Manzella**, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. A. Mariani Marini**, *La lingua, la legge, la professione forense*, Milano, Giuffrè, 2003.

**A.A. Martino**, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parlamentari*, n. 38/1977.

**M. L. Mazzoni Honorati**, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001.

**A. Merkl**, *Il duplice volto del diritto*, Milano, Giuffrè, 1987.

**B. Mortara Garavelli**, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001.

**B. Mortara Garavelli**, *La parola d'altri. Prospettive di analisi di discorso*, Palermo, Sellerio, 1985.

**F. Modugno**, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge*, Milano, Giuffrè, 2000.

**F. Modugno**, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, Cedam, 1998.

**F. Modugno, D. Nocilla**, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, Milano, Editoriale Scientifica, 1989.

**R. Moretti**, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, Roma, Il foro italiano Editore, 1985.

**R. Pagano**, *Introduzioni alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999.

**C. Perlman, L. Olbrechts-Tyteca**, *Trattato dall'argomentazione – La nuova retorica*, traduzione italiana a cura C. Schick e M. Mayer, Milano, Giuffrè, 1989.

**F. Petricone**, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n.3/1998.

**A. Pizzorusso**, *La Costituzione ferita*, Roma - Bari, Laterza, 1999.

**A. Placanica**, *Fattori linguistici nella scrittura degli atti normativi*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.

**A. Predieri**, *Il Governo colegislatore*, in *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975.

**M. Raveraira**, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche “migliori” in Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2007.

- G. U. Rescigno**, *Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, volume XXX, Roma, 1993.
- G.U. Rescigno**, *Le tecniche Legislative oggi in Italia*, in *Analisi di leggi campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995.
- G.U. Rescigno**, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998.
- F. Rimoli**, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2007.
- S. Rodotà**, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritti*, Milano, Feltrinelli, 2009.
- J.J. Rousseau**, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, 1772.
- S. Satta**, *Il mistero del processo*, Milano, Adelphi, 1994.
- G. Salerno**, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2008.
- U. Scarpelli**, *Semantica giuridica*, voce del Novissimo digesto italiano, XVI, Torino, 1969.
- U. Scarpelli**, *Semantica, morale, diritto*, Torino, Giappichelli, 1969.
- G. Silvestri**, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge iterati e reiterati*, in *I decreti-legge non convertiti* Atti del seminario Roma Palazzo della Consulta 11 novembre 1994, Milano, Giuffrè, 1996.
- S. Simitis**, *Crisi dell'informazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 1977.
- F. Sorrentino**, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986.
- P. Torretta**, *Qualità della legge e informazione parlamentare: studio dell'indagine conoscitiva del procedimento legislativo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007.
- F. Vassalli**, *Missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, in *Scritti in onore di F. Carnelutti*, Padova, Cedam, 1960.
- A. Vidaschi**, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Iter legis*, Torino-Roma, 1999.
- E. Voizzi**, *Il procedimento legislativo*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988.

**G. Zaccaria**, *Ermeneutica e comprensione narrativa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1988.

**R. Zaccaria**, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.

**G. Zagrebelsky**, *Editoriale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996.

**L. Zanda**, *Le leggi? Scriviamole in italiano*, Il sole24ore, 22 maggio 2011.

**A. Zito**, *Il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008.

**C. Zucchelli**, *Riflessioni sulla qualità del linguaggio normativo*, in *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio Sala della Regina, 15 settembre 2011.